Revista de Investigações Constitucionais
ISSN 2359-5639
DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46451

Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina*

Principles of the right to access offical information in Latin America

RICARDO PERLINGEIRO**
Universidade Federal Fluminense (Brasil)
ricardoperlingeiro@id.uff.br

IVONNE DÍAZ***
Universidade Nacional Autônoma do México (México)
ivonne.derecho@hotmail.com

MILENA LIANI****
Universidade Católica Andres Bello (Venezuela)
milena.liani@gmail.com

Recebido/Received: 18.04.2016 / April 18th, 2016
Aprovado/Approved: 29.04.2016 / April 29th, 2016

Como citar esse artigo/How to cite this article: PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46451.

* Pesquisa resultante de projeto de pesquisa financiado pelo DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico), Programa "Fachbezogene Hochschulpartnerschaften mit Hochschulen in Entwicklungsländern", Projeto "Rechtsstaatlichkeit: Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika" (Projekt-ID: 50155723), Coordenação Geral: Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke (Universitat Erfrut), Coodenação brasileira: Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro (Universidade Federal Fluminense). Texto inspirado na conferência "Princípios sobre o acesso à informação na América Latina", ministrada por Ricardo Perlingeiro no IV Colóquio "Luso-Brasileiro Direito e Informação", dia 18 de março de 2016, na Universidade do Porto, Portugal. Pela tradução de alguns trechos, do inglês e espanhol para o português, agradecimentos a Bernard Reis, Mestrando no Programa de Pós-Graduação Sociologia e Direito, da Universidade Federal Fluminense, e Defensor Público Federal no Rio de Janeiro.

** Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (Niterói-RJ, Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brasil). Pesquisador convidado do Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer – FÖV (Speyer, Alemanha) (2006-2007). Coordenador brasileiro do Projeto DAAD Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito na América Latina (2009-2012). Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Rio de Janeiro, Brasil). E-mail: ricardoperlingeiro@id.uff.br.

*** Mestre em Direito pela Universidade Nacional Autônoma do México (México D.F., México). Participante do Projeto DAAD Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito na América Latina (2009-2012). E-mail: ivonne.derecho@hotmail.com.

**** Professora de Teoria Geral do Direito, Redação de Textos Jurídicos e Metodologia da Pesquisa Jurídica, da Universidade Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela). Participante do Projeto DAAD Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito na América Latina (2009-2012). E-mail: milena.liani@gmail.com.

Resumo

O presente texto tem como ponto de partida os 10 princípios sobre o direito de acesso à informação, declarados, em 2008, pelo Comitê Jurídico Interamericano (CJI) da Organização dos Estados Americanos (OEA), e a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública da OEA, de 2010, os quais sistematizam a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte I.D.H.). Trata-se de estudo comparado que – à luz da teoria dos direitos fundamentais - afere o nível da influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em face da legislação e precedentes judiciais dos 18 Estados latino-americanos de origem ibérica sujeitos à Convenção Americana (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). Em consequência, traz à evidência os pontos positivos e negativos das leis nacionais na América Latina acerca do acesso à informação.

Palavras-chave: acesso à informação; direitos fundamentais; Corte Interamericana de Direitos Humanos; princípios; América Latina.

Abstract

This article takes as its starting point the 10 principles of right to access information declared in 2008 by the Inter-American Juridical Committee (CJI) of the Organisation of American States (OAS), and the OAS's Inter-American Model Law on Access to Public Information, published in 2010, which systematise the case law of the Inter-American Court of Human Rights. It is a comparative study, which – in light of the theory of fundamental rights – contrasts the level of influence of the Inter-American System of Human Rights in terms of the legislation and judicial precedents of the 18 Latin-American countries that are of Iberian origin and are subject to the American Convention (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic, Uruguay and Venezuela). Consequently, it points out the positive and negative aspects of the national laws governing information access in Latin America.

Keywords: *access to information; fundamental rights; Inter-American Court of Human Rights; principles; Latin America.*

SUMÁRIO

1. Introdução; **2.** Acesso à informação como um direito humano fundamental; **3.** Destinatários do dever de atender ao direito à informação; **4.** Âmbito de proteção do direito à informação; **5.** Dever de proteção contra o perigo do acesso à informação a outros direitos fundamentais; **5.1**. Limites do direito à informação; **5.1.1.** Reserva de lei na dogmática dos direitos fundamentais; **5.1.2.** Reserva de lei na América Latina; **5.1.3.** As limitações do direito à informação para proteção dos interesses públicos e interesses privados; **5.1.4.** Interesses comerciais e segredo industrial; **5.1.5.** Relações internacionais; **5.2.** Limites de limites do direito de acesso à informação; **5.2.1.** Interesse público prevalente; **5.2.2.** Ofensa grave a direitos humanos; **5.2.3.** Divulgação parcial; **5.2.4.** Temporalidade dos limites para proteção do interesse público; **5.2.5.** Limites dos limites para proteção do direito à privacidade; **5.2.6.** Informações inerentes a funções exercidas por funcionários públicos; **5.2.7.** Fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas; **5.2.8.** Política pública aprovada e exame ou auditoria concluídos; **6.** Garantias de proteção do direito à informação; **6.1.** Princípio da máxima divulgação; **6.2.** Direito à informação como direito universal; **6.3.** Direito de petição e direito a uma decisão fundamentada; **6.3.1.** Requerimento administrativo; **6.3.2.** Demonstração e comprovação dos pressupostos dos limites; **6.3.3.** Efeitos da omissão administrativa; **6.4.** Direito de recurso extrajudicial e judicial; **6.5.** Autoridades independentes e imparciais: extrajudiciais e judiciais; **6.6.** Divulgação proativa; **6.7.** Medidas punitivas contra a obstrução do direito à informação; **6.8.** Políticas públicas referentes ao acesso à informação; **7.** Considerações finais; **8.** Referencias.

Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2755127

1. INTRODUÇÃO

Em conexão com a evolução do tema em nível mundial,[1] a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte I.D.H.), na decisão *Claude Reyes* e outros *v.* Chile de 2006, reconheceu a existência de um direito de acesso a informações oficiais – buscar e receber informações – com base no art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que dispõe sobre a liberdade de pensamento e de expressão. [2] Com essa sentença, a Corte I.D.H. se tornou o primeiro tribunal internacional a reconhecer que o direito de acesso à informação púbica é um direito humano fundamental.[3]

Na sequência, um significante desenvolvimento ocorreu no cenário latino-americano, com a aprovação, em 2008, dos princípios sobre o direito de acesso à informação pelo Comitê Jurídico Interamericano (CJI) da Organização dos Estados Americanos (OEA), quais sejam:

> *1. Em princípio, toda informação é acessível. 2. O acesso a informação se estende a todos os órgãos públicos e entes privados com recursos públicos. 3. O direito de acesso a informação se dirige a toda informação. 4. Os órgãos públicos devem difundir informação sobre suas funções e atividades. 5. Devem ser implementadas regras claras, justas, não discriminatórias e simples referente a requerimentos de informação. 6. As exceções do direito de acesso à informação devem ser estabelecidas por lei. 7. O ônus de prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o órgão público. 8. Todo indivíduo deve ter o direito de recorrer contra qualquer negativa ou obstrução de acesso à informação. 9. Toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação, violando as regras que garantem esse direito, deve estar sujeita a sanção. 10. Devem ser adotadas medidas de promoção e implementação do direito de acesso à informação.*[4]

Em 2010, a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública e a Guia para sua Implementação, aprovadas pela Assembleia Geral da OEA, incorporaram a orientação jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso

[1] MENDEL, Toby. Acess to information. In: VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007. p. 6.

[2] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. Sentença de 19 setembro de 2006. Disponível em: < http://bit.ly/1EJmcBE >. Acesso em: 2 jan. 2016.

[3] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Inter-American Commission on Human Rights). **Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas**. Costa Rica: OEA, 2015. p. 22. Disponível em: <http://bit.ly/1OrOPIQ>. Acesso em: 14 mar. 2016.

[4] COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Principles on the right of access to information**. CJI/RES. 147 (LXXII-I-O/08). 7 de agosto de 2008. Disponível em: < http://bit.ly/1nSf3fu >. Acesso em: 2 jan. 2016. Ver também MENDEL, Toby. **O Direito a Informação na América Latina.** UNESCO, 2009. p. 13. Disponível em: < http://bit.ly/1MVf6BA >. Acesso em: 2 jan. 2016.

Claude Reyes v. Chile (2006), assim como os referidos princípios sobre acesso à informação do Comitê Jurídico Interamericano (2008).[5]

Nesse contexto, o presente estudo comparado – à luz da teoria dos direitos fundamentais – tem como ponto de partida os 10 princípios declarados pelo Comitê Interamericano e visa a aferir o nível da sua influência em face da legislação e precedentes judiciais dos 18 Estados latino-americanos de origem Ibérica sujeitos à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e, até 2013, Venezuela[6]). Em consequência, busca-se identificar os pontos positivos e negativos dos sistemas jurídicos nacionais na América Latina sobre o direito de acesso à informação.

A análise dos referidos princípios observará uma ordem lógica da dogmática dos direitos fundamentais:

> *1. Acesso à informação como um direito humano fundamental. 2. Destinatários do dever de atender ao direito à informação. 3. Âmbito de proteção do direito à informação. 4. Dever de proteção contra o perigo do acesso à informação a outros direitos fundamentais. 4.1. Limites do direito à informação. 4.1.1. Reserva de lei na dogmática dos direitos fundamentais. 4.1.2. Reserva de lei na América Latina. 4.1.3. As limitações do direito à informação para proteção dos interesses públicos e interesses privados. 4.1.4. Interesses comerciais e segredo industrial. 4.1.5. Relações internacionais. 4.2. Limites de limites do direito de acesso à informação. 4.2.1. Interesse público prevalente. 4.2.2. Ofensa grave a direitos humanos. 4.2.3. Divulgação parcial. 4.2.4. Temporalidade dos limites para proteção do interesse público. 4.2.5. Limites dos limites para proteção do direito à privacidade. 4.2.6. Informações inerentes a funções exercidas por funcionários públicos. 4.2.7. Fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas. 4.2.8. Política pública aprovada e exame ou auditoria concluídos. 5. Garantias de proteção do direito à informação. 5.1. Princípio da máxima divulgação. 5.2. Direito à informação como direito universal. 5.3. Direito de petição e direito a uma decisão fundamentada. 5.3.1. Requerimento administrativo. 5.3.2. Demonstração e comprovação dos pressupostos dos limites. 5.3.3. Efeitos da omissão administrativa. 5.4. Direito de recurso extrajudicial e judicial. 5.5. Autoridades independentes e imparciais: extrajudiciais e judiciais. 5.6. Divulgação proativa. 5.7.*

---

[5] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Model Inter-American Law on Access to Information**. AG/RES. 2607 (XL-O/10). 8 de junho de 2010. Disponível em: <http://bit.ly/1nrf2hU>. Acesso em: 2 jan. 2016.

[6] Com a denúncia à Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Estado Venezuelano, em 10 de setembro de 2013, a Corte I.D.H. passa a ter competência em casos de violações aos direitos humanos ocorridas na Venezuela somente antes daquela data (**CIDH manifiesta su profunda preocupación por efecto de la denuncia de la Convención Americana por parte de Venezuela**. Disponível em: <http://bit.ly/1PjewZF>. Acesso em: 12 fev. 2016).

Medidas punitivas contra a obstrução do direito à informação. 5.8. Políticas públicas referentes ao acesso à informação.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não sabem o que está acontecendo em sua sociedade, se as ações daqueles que as governam forem ocultadas, então eles não podem tomar uma parte significativa nos assuntos da sociedade. Mas a informação não é apenas uma necessidade para as pessoas - é uma parte essencial de um bom governo. Um mau governo precisa do segredo para sobreviver. Ele permite que a ineficiência, o desperdício e a corrupção prosperem. Como Amartya Sen, economista ganhador do prêmio Nobel, observou, não há fome em um país com governo democrático e uma imprensa relativamente livre. A informação permite que o cidadão possa escrutinar as ações do governo e é a base para um debate adequado e informado sobre tais ações.[7] (tradução nossa)

O direito à informação é um direito de todos, cidadãos e não cidadãos; trata-se de um direito humano, originado na liberdade de pensamento e de expressão e que, portanto, precede ao Estado e não é apenas por ele outorgado; é um direito que se sujeita a limites somente mediante a lei.[8]

O Comitê Jurídico Interamericano da OEA prescreve que:

O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que todos podem acessar a informação detida por órgãos públicos, sujeito somente a exceções limitadas, de acordo com uma sociedade democrática e proporcionais ao interesse que as justifique. Os Estados devem assegurar o respeito ao direito de acesso à informação, adotando legislação apropriada e colocando em prática os meios necessários para a sua implementação.[9]

Na exposição de motivos da Lei Modelo Interamericana, está assinalado que "o acesso à informação é um direito humano fundamental e uma condição essencial para todas as sociedades democráticas". Nesse sentido, é espelho da jurisprudência da Corte Interamericana, que segue reafirmando o direito de acesso à informação como parte integrante do direito à liberdade de pensamento e de expressão, "em razão das suas dimensões individual e social, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos

---

[7] MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[8] Sobre o conceito de direitos fundamentais, direitos humanos e direito natural positivado, ver PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II.** 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 12-13.

[9] Principles on the right of access to information. Ponto resolutivo 1.

e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que estabelecem um direito positivo a buscar e receber informações"[10], no que foi acompanhado apenas em parte pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que restringe o direito à informação a pessoas residentes ou com sede na Europa[11].

Quanto à dimensão individual do direito de acesso à informação,

> *os sistemas internacionais de direitos humanos têm destacado amplamente o fato de que o acesso à informação possui um caráter facilitador do exercício de outros direitos humanos, ou seja, o acesso à informação é, em muitos casos, imprescindível para que as pessoas possam efetivar outros direitos.*[12]

Da dimensão social, extrai-se o papel do acesso à informação de assegurar o controle democrático dos atos emanados pelo poder público, o que implica universalidade de acesso e dispensa de justificativa para os requerimentos individuais.

---

[10] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) v. Brasil. Sentença de 24 nov. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/1KdWmN3>. Acesso em: 14 mar. 2016.

[11] UNIÃO EUROPEIA. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. 2012/C 326/02. Jornal Oficial da União Europeia C 326/391. Disponível em: <http://bit.ly/1TWR8YH>. Acesso em: 12 fev. 2016.

[12] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas. Costa Rica: OEA, 2015. p. 22. Disponível em: <http://bit.ly/1OrOPIQ>. Acesso em: 16 mar. 2016.

O acesso à informação está consagrado como um direito fundamental autônomo nas Constituições da Bolívia[13], Brasil[14], Costa Rica[15], Equador[16], Guatemala[17], México[18], Nicarágua[19], Panamá[20], Paraguai[21], Peru[22], República Dominicana[23] e Venezuela[24].

Em alguns Estados latino-americanos, a despeito da omissão das Constituições, os legisladores têm se antecipado, definindo o direito à informação como um direito fundamental. É o que ocorre com a legislação da Colômbia[25], El Salvador[26], Guatemala[27] e Uruguai[28]. Em Honduras, ainda que a lei não diga expressamente que o direito de acesso à informação pública é um direito fundamental, vemos que a ação judicial por sua violação é o *amparo*, ou seja, uma ação reservada para proteger os direitos constitucionais.[29]

---

[13] BOLÍVIA. Nueva Constituición Política del Estado. 2008. Arts. 21.6 e 242.4. Disponível em: <http://bit.ly/1ou5MdZ>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[14] BRASIL. **Constituição da Repúblida Federativa do Brasil.** 1988. Arts. 5 XXXIII, 37 § 3 II, e 216 § 2. Disponível em: < http://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[15] COSTA RICA. **Constitucion Politica de la República de Costa Rica.** 1949. Art. 30. Disponível em: <http://bit.ly/1kT3RMP>. Acesso em: 16 mar. 2016.

[16] EQUADOR. **Constituición Política del Ecuador**. 2008. Arts. 18.2 e 91. Disponível em: <http://bit.ly/1QXKIen>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[17] GUATEMALA. **Constitución Política de la República de Guatemala**. 1993. Art. 30. Disponível em: <http://bit.ly/1yjrZrS>. Acesso em: 16 mar. 2016.

[18] MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 1917. Art. 6 A. Texto vigente em 2 fev. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/1imezoW>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[19] NICARÁGUA. **Constitución Política de la República de Nicaragua**. 1987. Art. 66. Disponível em: <http://bit.ly/1Qts0mL>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[20] PANAMÁ. **Constitución política de la República de Panamá.** 1972. Arts. 43 e 44. Texto atualizado pelos atos reformatórios de 1978, pelo ato constitucional de 1983 e os atos legislativos 1 de 1993, 2 de 1994, e 1 de 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1PERNIP>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[21] PARAGUAI. **Constitución Nacional de la República del Paraguay.** 1992. Art. 28. Disponível em: <http://bit.ly/1XkVTei>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[22] PERU. **Constitución Política del Peru.** 1993. Arts. 2.4 e 5. Disponível em: <http://bit.ly/1yOcIRb>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[23] REPÚBLICA DOMINICANA. **Constitución Política de la República Dominicana**. 2010. Art. 49.1. Disponível em: < http://bit.ly/1ou7YC1>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[24] VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. 1999. Art. 143. Disponível em: <http://bit.ly/1ZIAgdc>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[25] COLÔMBIA. **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 4, frase 1. Lei 1.712, de 6 de março de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/1qHCPVl>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[26] EL SALVADOR. **Ley de Acceso a la Información Pública**. Considerando I. Decreto 534, de 3 de março de 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1QtwMAw>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[27] GUATEMALA. **Ley de Acceso a la Información Pública.** Art. 46. Decreto 57, de 22 de outubro de 2008. Disponível em: < http://bit.ly/1QtBpuA>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[28] URUGUAI. **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 2. Lei 18.381 de 17 de outubro de 2008. Disponível em: <http://bit.ly/20Xl4Wv>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[29] HONDURAS. **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 26. Decreto Legislativo 170 de 30 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://bit.ly/1yWl09H>. Acesso em: 13 fev. 2016

Na verdade, de um modo geral, nos Estados cujas Constituições não se referem expressamente ao direito à informação (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguai e, principalmente, Argentina, que, até o momento, não editou uma lei geral de acesso à informação[30]), é comum verificarmos traços da transparência ou princípios que dependem de publicidade, e a jurisprudência de cortes constitucionais que asseguram a transparência como condição dos princípios básicos do Estado constitucional democrático.[31]

A Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina, em 2014, afirmou que a "obrigação de garantir o acesso à informação por mandamento constitucional está a cargo do Estado"[32] e que a Constituição "estabelece o direito de acesso à informação pública como uma condição necessária para organizar uma república democrática"[33], sendo indubitável que, a fim de que o direito à informação seja efetivamente garantido,"o Estado deve ditar urgentemente uma lei que, salvaguardando as normas internacionais sobre a matéria e o princípio da razoabilidade, regule de maneira exaustiva o modo como as autoridades públicas devem satisfazer esse direito".[34]

Do mesmo modo, em 2007, o Tribunal Constitucional do Chile determinou que o direito à informação pública estivesse reconhecido em âmbito constitucional, "porque o direito de acessar as informações em poder dos órgãos do Estado faz parte da liberdade de expressão [...] prevista no art. 19.12 da Carta Fundamental", e porque "o artigo 8 da Constituição Política [...] incluiu os princípios de probidade, publicidade e transparência na atuação dos órgãos do Estado".[35]

A Sala Constitucional da *Corte Suprema de Justicia* de Honduras também reconheceu o direito de acesso à informação pública como um direito fundamental, não

---

[30] Na Argentina, há um Decreto editado pelo Poder Executivo federal, o qual regula o "direito" de acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal (ARGENTINA. **Reglamento de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional.** Decreto 1172, de 3 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://bit.ly/PcMmby>. Acesso em: 13 fev. 2016).

[31] SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 12, 19. Ver também PERLINGEIRO, Ricardo. The Codification of the Right of Access to Information in Latin America. **Páginas A&B: Arquivos e Bibliotecas**, Portugal, 3ª Série, n. 3, p. 119-128, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2441585>. Acesso em: 15 mar. 2016.

[32] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CSJN, Fallos, C. 830. XLVI, 2014. § 25. Sentença de 26 de março de 2014. Buenos Aires, 2014. CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/amparo, lei 16.986. Disponível em: <http://bit.ly/1Uu9e23>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[33] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CSJN, Fallos, C. 830. XLVI, 2014. § 25. Sentença de 26 de março de 2014. Buenos Aires, 2014. CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/amparo, lei 16.986. Disponível em: <http://bit.ly/1Uu9e23>. Acesso em: 11 fev. 2016. § 30.

[34] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CSJN, Fallos, C. 830. XLVI, 2014. § 25. Sentença de 26 de março de 2014. Buenos Aires, 2014. CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/amparo, lei 16.986. Disponível em: <http://bit.ly/1Uu9e23>. Acesso em: 11 fev. 2016. § 32.

[35] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. Rol 634-2006. Sentença de 9 de agosto de 2007. Santiago do Chile, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/1oxfXy9>. Acesso em 12 fev. 2016.

com base na Constituição daquele país, mas em tratados internacionais. Isso se observa na sentença que, ao apontar as restrições sobre o direito de acesso à informação, regulamentadas na *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, expressou:

> *[...] não foi seguido o procedimento de reserva com relação à lista das famílias que compõem a população economicamente mais vulnerável do país e que são sujeitos à ajuda governamental, de modo que a recusa do Oficial de Informação do* Programa de Asignación Familiar (PRAF), *para fornecer a informação ordenada pelo* Instituto de Acceso a la Información*, não tem suporte legal e, consequentemente viola os direitos fundamentais citados.*

Conclui-se que:

> *Nós podemos dizer que a recusa [do Oficial de Informação do* Programa de Asignación Familiar*] na implementação da resolução emitida pelo Instituto de* Acceso a la Información *viola o direito do peticionário ter acesso a informações públicas e, consequentemente, viola o direito reivindicado que consta do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de modo que o amparo [recurso] interposto pela requerente deve ser concedido.*[36]

Essa mesma Sala Constitucional, inclusive, reconheceu que o exercício do direito de acesso à informação fortalece o Estado de Direito e o processo democrático.[37]

Por sua vez, precedentes judiciais no Uruguai vêm ressaltando que o direito à informação é um direito fundamental,

> *[...] é um direito básico, inerente à personalidade humana [...], sendo o direito de acesso à informação pública um corolário do mesmo. [...] O direito de acesso à informação pública é um dos direitos da terceira geração, dado que é um direito individual e também um direito coletivo de toda a sociedade, ligado à transparência da gestão pública e à necessidade de investigar, analisar e informar a opinião pública sobre o conteúdo dos documentos públicos [...].*[38]

A Corte Constitucional da Colômbia estabeleceu que o direito à informação "é um direito que expressa a tendência natural do homem ao conhecimento. [...] O sujeito

---

[36] SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE HONDURAS. Recurso de Amparo Administrativo 715. Sentença de 8 de junho de 2011. Tegucigalpa, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1OAmX2o>. Acesso em: 17 fev. 2016.

[37] SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE HONDURAS. Recurso de Amparo Administrativo 0296-15. Sentença de 8 de abril de 2015. Tegucigalpa, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1QBGS2f>. Acesso em: 17 fev. 2016.

[38] JUZGADO LETRADO DE SEGUNDO TURNO DE MERCEDES. Sentença 48, de 11 de setembro de 2009. Mercedes, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/1Ll1Wsc>. Acesso em: 12 fev. 2016.

de direito é universal: toda pessoa - sem distinção - e o objeto de tal direito é a verdadeira e imparcial informação como o consagra o artigo 20 da CN".[39] Determina-se, ainda, que:

> *[...] "Um dever excepcional de informação se deduz dos princípios da solidariedade (Art. 1 da CN) e da eficácia dos princípios, direitos e deveres (Art. 2 da CN), nos casos em que a existência autônoma e livre de uma pessoa dependa do fornecimento da informação e sua omissão vulnere diretamente um direito fundamental, sem que sejam suficientes os remédios legais para impedi-lo. [...] O direito fundamental à informação vital que tem toda pessoa em circunstâncias excepcionais, como as descritas anteriormente, se fundamenta nos artigos 1, 2 e 49 da Constituição [...]".*[40]

A Corte Suprema da Costa Rica entende que:

> *[...] o direito à informação é considerado uma garantia jurídica indispensável para que os cidadãos possam exercer, em maior ou menor medida, sua participação nas tarefas públicas; e, por esse ponto de vista, trata-se de um direito público e subjetivo [...]. Esse direito à informação, ademais, tem um caráter preferencial ao considerar-se que ele garante um interesse constitucional: a formação e existência de uma opinião pública livre; garantia que se reveste de especial transcendência, uma vez que, por ser uma condição prévia e necessária para o exercício de outros direitos inerentes ao funcionamento de um sistema democrático, converte-se, por sua vez, em um dos pilares de uma sociedade livre e democrática.*[41]

Na Venezuela, a Sala Constitucional do *Tribunal Supremo de Justicia*, em julgamento de 2010 (cujo conteúdo a Sala declarou vinculante), reconheceu que o art. 143 da Constituição consagrava expressamente o "novíssimo direito dos cidadãos de solicitar informação e de ser informado oportuna e verazmente sobre questões de interesse público". Inicialmente, não havia tal reconhecimento por parte da jurisprudência constitucional, que apontava que, no âmbito de um procedimento administrativo,

---

[39] CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentença C-488/93, de 28 de outubro de 1993. Bogotá, 1993. Disponível em: <http://bit.ly/209Duq2>. Acesso em: 12 fev. 2016.

[40] CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentença T-443, de 12.10.1994. Bogotá: 1994. Disponível em: <http://bit.ly/1Oanykv>. Acesso em: 26 fev. 2016. Consultar também: Sentença T-960-01, de 6 de setembro de 2001. Disponível em <http://bit.ly/1IWITo6>, e Sentença T-275/05, de 17 de março de 2005, disponível em <http://bit.ly/1TIuAM2>. Acesso em: 17 fev. 2016.

[41] SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Exp: 08-003718-0007-CO. Res. 2008-013658. Sentença de 5 de setembro de 2008. Costa Rica, 2008.

O artigo 143 outorga aos cidadãos outro direito à informação, que deve ser cumprido pela Administração Pública, com o fim de que os administrados conheçam o estado das atuações em que estão diretamente interessados, bem como as resoluções adotadas.[42] .

Ainda que reconhecido como um direito autônomo, na citada sentença de 2010, deixou-se muito claro a vinculação desse direito com um princípio também de categoria constitucional, ao assinalar que o direito de acesso à informação pública está "legitimado em função do princípio de transparência na gestão pública, que é um dos valores expressamente estabelecidos no art. 141 da Constituição [...]".[43]

A Corte Constitucional da Guatemala emitiu sentença sobre várias alegações de inconstitucionalidade contra a "*Ley de Acceso a la Información Pública*". Conforme a decisão da Corte, em apego aos princípios internacionais, a Constituição da Guatemala reconhece que "todos os atos da Administração são públicos" e também que a população tem o direito "de acessar essa informação, como titular da soberania nacional". Consequentemente, para seu exercício,

o cidadão não [tem] mais que manifestar sua vontade legítima de conhecer a organização, o funcionamento e os processos de tomada de decisões do aparato governamental destinado a buscar seu bem-estar e de seus pares; é assim que se entende configurado seu interesse sobre o assunto de que se trata, e não na acepção puramente processual do vocábulo. [44]

Em El Salvador, "o direito de acesso à informação pública deriva interpretativamente da primeira parte do art. 6 da Constituição Nacional".[45] Por outro lado, a jurisprudência constitucional tem reconhecido reiteradamente a natureza de direito fundamental do direito de acesso à informação (pública e privada). A seguinte sentença faz um resumo dos termos de tal reconhecimento:

De acordo com a sentença de 5 dez. 2012, Inc. 13-2012 (caso Regramento da Ley de Acceso a la Información Pública*), o direito de acesso à informação possui a condição indiscutível de direito fundamental, que se infere do direito à liberdade de expressão (art. 6*

---

[42] SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caso Red de Veedores de la Universidad Católica Andrés Bello vs. Consejo Nacional Electoral. Sentença 1050, de 23 de agosto de 2000. Caracas, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/1myfcn8>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[43] SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caso Asociación Civil Espacio Público vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Sentencia 745, de 15 de julho de 2010. Caracas, 2010. Disponível em: < http://bit.ly/1Qdppgr>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[44] CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD. *Expedientes 1373-2009, 1412-2009, 1413-2009*. Sentença de 30 de novembro de 2010. Guatemala, 2010. Considerando IV. Disponível em: <http://bit.ly/1PSVo9J>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[45] SALA DE LÓ CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. Sentença de 25 de julho de 2014 (expediente 155-2013). Disponível em: <http://bit.ly/1OAorcN>. Acesso em: 20 fev. 2016.

> *Cn.), e tem como pressuposto o direito de investigar ou buscar e receber informações de toda índole, pública ou privada, que tenham interesse público (sentença de* 24-IX-2010, *Inc. 91-2007, caso Liberdade de expressão); e no princípio democrático do Estado de Direito (art. 85 Cn.), que impõe aos poderes públicos o dever de garantir transparência e a publicidade na Administração, assim como a prestação de contas sobre o destino dos recursos e fundos públicos (sentença de* 25-VIII-2010, *Inc. 1-2010, caso Transferências entre partes da Administração Pública).*[46]

A *Corte Suprema de Justicia* de El Salvador destacou a importância de reconhecer o direito à informação como um direito fundamental:

> *Naturalmente, o caráter de direito fundamental do acesso à informação propicia o fortalecimento de democracias transparentes e efetivas, facilita a prestação de contas e gera um debate público permanente, sólido e informado. Sob tal perspectiva, o acesso à informação permite aos cidadãos ter um papel ativo no governo, através da construção de opinião individual e coletiva com base em assuntos públicos, o que facilita uma participação política melhor orientada, deliberativa e responsável, de forma que possam questionar, indagar e considerar se o funcionário está propiciando um adequado cumprimento às funções públicas. Esse nível de controle cidadão obriga os órgãos estatais a conduzir suas atividades de maneira transparente, especialmente no que se relaciona com processos de seleção de funcionários – no presente caso, de funcionários judiciais.*[47]

3. DESTINATÁRIOS DO DEVER DE ATENDER AO DIREITO À INFORMAÇÃO

O poder público é o destinatário dos direitos fundamentais, incluindo-se autoridades, legisladores e tribunais. Também estão vinculados aos direitos fundamentais pessoas e entes privados que, no âmbito do direito público, exercem funções públicas, e ainda pessoas e entes privados que, no âmbito do direito privado, atuam em prol da Administração[48] , na medida em que "o direito administrativo não permite uma fuga para o direito privado"[49] e, consequentemente, "as autoridades não se isentam

---

[46] SALA DE LÓ CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. Sentença de 8 de abril de 2014 (expediente 94-2014). Disponível em: <http://bit.ly/1R7bw42>. Acesso em: 20 fev. 2016.

[47] SALA DE LÓ CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. Sentença de 8 de abril de 2014 (expediente 94-2014). Disponível em: <http://bit.ly/1R7bw42>. Acesso em: 20 fev. 2016.

[48] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 45-46.

[49] FLEINER, Fritz. **Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts**. 8. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1928. p. 326, apud. WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 315. Disponível em: <http://bit.ly/1Q4OEYe>. Sobre a fuga para o direito privado e os reais motivos da descentralização administrativa no direito alemão, ver FORSTHOFF,

das vinculações do direito público quando colocam a sua atuação no plano do direito privado".[50]

Conforme Otto Mayer, para caracterizar o direito administrativo, é indiferente que a Administração se valha da "economia privada" para perseguir o interesse público. Porém, ainda que se tratasse de uma atividade essencialmente privada, alheia ao direto administrativo, isto é, de uma atividade com fins de "interesses econômicos junto a interesses públicos",[51] persistiria para a Administração o dever de prestar informações, sempre que houver "fundos públicos" envolvidos, a exemplo do que ocorre hoje, no Brasil, com a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)[52] e, na Venezuela, com a Petróleos de Venezuela, S.A..

Assinala o Comitê Interamericano que:

> *O direito de acesso à informação estende-se a todos os órgãos públicos em todos os níveis de governo, incluindo os que pertencem ao Poder Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, aos órgãos criados pela Constituição ou por outras leis, órgãos de propriedade ou controlados pelo governo, e organizações que operam com fundos públicos ou que exercem funções públicas.* [53]

De acordo com a Lei Modelo Interamericana, o dever de informação alcança:

> *Toda autoridade pública pertencente a todos os poderes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os níveis da estrutura governamental interna (central ou federal, regional, provincial ou municipal); aplica-se também aos órgãos, organismos ou entidades independentes ou autônomos de propriedade do governo ou por ele controlados, atuando por poderes outorgados pela Constituição ou por outras leis e se aplica também às organizações privadas que recebem fundos ou benefícios públicos substanciais (direta ou indiretamente), ou que desempenham funções e serviços públicos, mas somente com respeito aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e*

Ernst. **Tratado de derecho administrativo**. Tradução de Legaz Lacambra, Garrido Falla, Gómez de Ortega. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1958. p. 664-665.

[50] WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 315. Ver também COUTINHO, Juliana. A geometria variável do direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, ano VIII, p. 107-139, 2011.

[51] MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán** [German Administrative Law]. t. 1. Tradução da versão francesa por Horacio H. Heredia et al. (HEREDIA, Horacio H. et al. Le droit administratif allemand. Paris: Brière, 1904). Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 188. Sobre a teoria da atribuição (teoria da imputação, teoria do direito exorbitante), formulada por Hans Wolff, ver WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 267-286.

[52] PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. Portal de transparência da Petrobras. Disponível em: <http://bit.ly/20VrmWy>. Acesso em: 12 fev. 2016.

[53] Principles on the right of access to information. Ponto resolutivo 2.

serviços públicos desempenhados. Todos esses órgãos deverão ter sua informação disponível [...]".[54]

Na mesma direção, a Constituição do México dispõe que:

Toda a informação na posse de qualquer autoridade, entidade, organismo ou agência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, organismos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários e fundos públicos, bem como qualquer pessoa física, moral ou sindicato que receba e utilize recursos públicos ou realize atos de autoridade no âmbito federal, estadual e municipal, é pública [...].[55]

De igual modo, com alcance geral e incluindo todas as esferas públicas, configuram-se as leis de acesso à informação do Brasil[56], Chile[57], Colômbia[58], El Salvador[59], Equador[60], Guatemala[61], Honduras[62], México[63], Nicarágua[64], Paraguai[65], Peru[66], República Dominicana[67] e Uruguai[68]. Na Argentina, a despeito da ausência de uma lei (parlamentar) sobre o acesso à informação, há regulamentos nas três esferas de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – impondo a divulgação de informações. [69]

---

[54] Model Inter-American Law on Access to Information. Art. 3.

[55] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 6º A, I.

[56] BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Arts. 1 e 2. Lei que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/1eKDwfY>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[57] CHILE. **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 2, § 3, e Disposições Transitórias, arts. 8 e 9. Lei 20.285 de 11 de julho de 2008. Disponível em: <http://bit.ly/1zbuZ0o>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[58] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 5, a).

[59] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 7 e 8.

[60] EQUADOR. **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 1 e 3. Lei 24, de 18 de maio de 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1So4U77>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[61] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 2 e 6.

[62] HONDURAS. **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 3.4.

[63] MÉXICO. **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 1, parágrafo único, e art. 6. Lei 4 de maio de 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1AAF2b9>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[64] NICARÁGUA. **Ley de Acceso a la Información Pública**. Lei 621, de 22 de junho de 2007. Art. 4, c) e d). Disponível em: <http://bit.ly/1RzeK50>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[65] PARAGUAI. **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.** Arts. 1 e 2. Lei 5.282, de 19 de setembro de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/1LmPzfp>. Acesso em: 14 fev. 2016.

[66] PERU. **Ley de transparencia y acceso a la información pública.** Art. 1. Lei 27.806, de 3 de agosto de 2003. Disponível em: <http://bit.ly/1VbPy3y>. Acesso em: 14 fev. 2016.

[67] REPÚBLICA DOMINICANA. **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 1. Lei 200, de 28 de julho de 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1WjsHDe>. Acesso em: 14 fev. 2016.

[68] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 1.

[69] O Reglamento de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional de Argentina menciona, em seu art. 10, que as entidades devem publicar ´informação básica´ para orientar o público no exercicio de seu

4. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação é um direito fundamental cujo âmbito de proteção é marcado pela ordem jurídica, isto é, ele depende do conceito normativo do que se considera documento e informação oficial.[70] Nesse contexto, o direito à informação se sujeita a uma conformação pelo legislador, de modo que a delimitação do seu âmbito de proteção é pautada em lei sem implicar necessariamente uma ingerência do Estado, apesar de não se tratar de um poder amplo ao legislador ao ponto de ele dispor do direito à informação ou esvaziar a natural compreensão acerca do acesso à informação.[71]

Segundo a exposição de motivos da Lei Modelo Interamericana, "o direito de acesso à informação se aplica em sentido amplo a toda informação em posse de órgãos públicos, incluindo toda informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio [..]".

A legislação nacional latino-americana de todos os países pesquisados contém regra análoga, indicando, de forma ampla, as informações e documentos suscetíveis de divulgação: Brasil[72], Chile[73], Colombia[74], El Salvador[75], Equador[76], Guatemala[77], Hon-

---

direito ao acesso à informação" (ARGENTINA. **Reglamento de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional**. Decreto 1172, de 3 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://bit.ly/PcMmby>. Acesso em: 13 fev. 2016). Os regramentos do Senado da República e da Câmara de Deputados, respectivamente, preveem a publicação de informação sobre a atividade legislativa (SENADO DE LA REPÚBLICA. **Reglamento del Senado de la República**. Art. 104 parágrafo único. Disponível em: <http://bit.ly/1Kh32uq>. Acesso em: 13 fev. 2016; CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación**. Arts. 45 y 110. Resolução 2019, de 26 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://bit.ly/1VbPMYl>. Acesso em: 14 fev. 2016). O Poder Judiciário também dispõe em seu regramento a obrigação de publicar oficiosamente a lista completa, a contratação, as sanções, os atos de licitação e contratação públicas, o orçamento anual da Corte e seus informes mensais de execução, e a estatística semestral (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Acordada 1/2004. Exp. 315/2004 - Adm. Gral. Disponível em: <http://bit.ly/1Tf6pmZ>. Acesso em: 13 fev. 2016).

[70] "Âmbito de proteção é o âmbito dos bens protegidos por um direito fundamental; e bens protegidos, nessa definição, são ações, estados ou posições jurídicas nos respectivos âmbitos temáticos de um direito de defesa" (BOROWSKI, Martin. **Grundrechte als Prinzipien**. Baden-Baden: Nomos, 1998. p. 184., apud SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 72). Para Alexy, âmbito de proteção é, ao lado da "intervenção", elemento que integra o suporte fático de um direito fundamental (ALEXY, Robert. **Theorie der grundrechte.** Baden-Baden: Nomos, 1994. p. 273 et seq.).

[71] Ver PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 56-57, 145. A delimitação o âmbito de proteção não se confunde com a intervenção no âmbito de proteção (sobre os limites imanentes, ver SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 130).

[72] Lei 12.527. Art. 7.

[73] **Ley sobre acceso a la información pública.** Art. 5.

[74] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 2.

[75] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 6,c).

[76] **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 1.

[77] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 2.

duras[78], México[79], Nicarágua[80], Panamá[81], Paraguai[82], Peru[83], República Dominicana[84] e Uruguai[85].

Para o Comitê Jurídico Interamericano, "o direito de acesso à informação se refere a toda informação significante, cuja definição deve ser ampla, incluindo toda aquela que é controlada e arquivada em qualquer formato ou meio"[86] (grifo nosso). Contudo, a compreensão sobre o que seria uma informação "pertinente", "proporcional" ou "significante", como requisito para o exercício do direito à informação, requer um juízo de valor que pode dar margem à insegurança.

Na Venezuela, o *Tribunal Supremo de Justicia* entende que é dever do interessado demonstrar que a informação solicitada guarda propósitos específicos e seja proporcional ao uso que se dará à mesma.[87]

No Chile, cabe negar o acesso a informações quando se trate de:

> *Requerimentos de caráter genérico, relativos a um elevado número de atos asministrativos ou seus antecedentes ou cuja atenção requeira distrair indevidamente os funcionários do cumprimento regular de seus trabalhos habituais.*[88]

Por sua vez, na República Dominicana, "não se considerarão atos ou expedientes aqueles rascunhos ou projetos que não constituem documentos definitivos e que, portanto, não formam parte de um procedimento administrativo".[89]

Finalmente, no Uruguai,

> *a lei tampouco autoriza os interessados a exigir dos organismos que realizem avaliações ou análise das informações que eles têm, exceto aquelas que, por seus deveres institucionais, devam produzir. Não se entenderá produção de informação a coleta ou*

---

78 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 3.5.

79 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 3, VI e VII

80 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 4, k).

81 PANAMÁ. **Ley de Acceso a la Información**. Art. 1.4. Lei 6 de 22 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://bit.ly/1ozGNWr>. Acesso em: 13 fev. 2016.

82 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Art. 2.2.

83 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 1.

84 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 2.

85 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 2.

86 **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 3.

87 SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caso Asociación Civil Espacio Público vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Sentença 745, de 15 de julho de 2010. Caracas, 2010. Disponível em: <http://bit.ly/1KNhUAo>. Acesso em: 14 fev. 2016.

88 **Ley sobre acceso a la información pública.** Art. 21.1, alínea c).

89 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 2, parágrafo único.

compilação de informação que esteja dispersa nas diversas áreas do órgão, com o fim de proporcionar a informação ao requerente.[90]

5. 5 DEVER DE PROTEÇÃO CONTRA O PERIGO DO ACESSO À INFORMAÇÃO A OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Com referência às funções dos direitos fundamentais, destaque-se o dever que os Estados têm de proteção contra perigos, especialmente por meio de ingerência a outros direitos fundamentais, e o dever de interpretar e aplicar as leis em conformidade com os direitos fundamentais.[91] O exercício livre dos direitos fundamentais levaria a conflitos entre diferentes espécies e titulares de direitos. Por isso, é necessária a ingerência do Estado, fixando limites (em abstrato) e restrições (em concreto).

É nesse contexto que devem ser compreendidas as exceções ao direito de acesso à informação: ora a publicidade *versus* o sigilo vinculado diretamente a outro direito fundamental, o que a lei associa a "interesse privado" (direito à privacidade, interesses comerciais); ora a publicidade *versus* o sigilo relacionado indiretamente à proteção de outros direitos fundamentais, a cargo do Estado, o que a lei considera "interesse público" (segurança, saúde, relações exteriores).

5.1. Limites do direito à informação

5.1.1. Reserva de lei na dogmática dos direitos fundamentais

As limitações a direitos fundamentais dependem de uma lei que seja qualificada, oriunda de um processo legislativo, e proporcional.

Segundo Pieroth e Schlink, há direitos fundamentais que estão sujeitos a limitações com base em leis simples, sem justificativas, em que os legisladores têm ampla margem para apreciar o perigo a outros direitos fundamentais; há direitos fundamentais submetidos a limitações em leis que precisam estar justificadas (reserva de lei qualificada), em que a margem do legislador é mais reduzida; e há direitos fundamentais não sujeitos a limitações legais, casos em que não cabe ao legislador mais do que reforçar os limites do alcance dos âmbitos de proteção dos direitos fundamentais.[92]

Atualmente, não mais atende ao princípio da reserva da lei a delegação genérica a autoridades para procederem ingerências a direitos fundamentais a partir da edição

---

[90] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 14 caput e parágrafo único.

[91] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 29, 27.

[92] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 73.

de normas próprias (infralegais).[93] As regras e decisões administrativas em que as ingerências forem baseadas devem manter uma relação direta com a lei que as autorizou.[94]

Com efeito, é dever do legislador dispor sobre a essencialidade da ingerência, isto é, deve estar na lei o conteúdo, o fim e a extensão da autorização para a ingerência. Se a lei for demasidamente vaga, na prática, a decisão sobre os pressupostos das ingerências nos direitos fundamentais fica a cargo das autoridades administrativas, o que, segundo o Tribunal Constitucional Federal alemão, pela teoria da essencialidade, seria vedado.[95] A imprecisão, entretanto, é o que se vê em grande parte das leis acerca do direito à informação.[96]

A exigência de uma lei proporcional para ingerências a direitos fundamentais mantém proximidade com a ideia de direitos fundamentais sujeitos a limitações por leis qualificadas.[97] A partir do princípio da proporcionalidade, deve-se perquirir se a lei de ingerência é idonea, necessária e proporcional no sentido estrito à proteção de outros direitos fundamentais. Tratando-se do acesso à informação, é preciso verificar se, de fato, o direito à privacidade (interesse privado) ou o direito à segurança (interesse público) serão savalguardados pela lei de ingerência ao direito à informação e se essa ingerência é a única medida possível e adequada.

A idoneidade do meio não significa que a lei tenha que alcançar o fim, mas que, ao menos, o facilite;[98] necessidade implica não haver outra situação que o Estado possa criar para o mesmo fim; proporcionalidade no sentido estrito supõe ser a lei "bem ponderada", equilibrada, razoável ou suportável.[99]

---

[93] STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II:** Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung**.** München: C.H.BECK, 1980. § 37, I, 4.

[94] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 73.

[95] BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVerfG) [Federal Constitutional Court]. 2 BvR 883/73; 2 BvR 379/74; 2 BvR 497/74; 2 BvR 526/74. j. 28 Oct. 1975. Available at: <http://bit.ly/1PgId0J>. Sobre a teoria da essencialidade: "De acordo com essa teoria, o legislador é obrigado a ´tomar ele próprio todas as decisões essenciais em áreas normativas fundamentais, sobretudo na área do exercício dos direitos fundamentais, na medida em que este exercício esteja acessível à regulação do Estado´, isto é, o legislador não pode delegar essas decisões essenciais à Administração. A reserva de lei reforça-se, pois, no sentido de uma reserva de parlamento" (PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 64). Ver também WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 441-442. "A parte ampliada da reserva da lei tem a sua base na dimensão dos direitos fundamentais e, em consequencia, não resulta constituída, mas sim concretizada pela teoria da essencialidade (MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo alemán.** México: UNAM, 2012, p. 118).

[96] PERLINGEIRO, Ricardo. The Codification of the Right of Access to Information in Latin America. **Páginas A&B: Arquivos e Bibliotecas**, Portugal, 3ª Série, n. 3, p. 119-128, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2441585>. Acesso em: 15 mar. 2016.

[97] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 66

[98] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 68.

[99] STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/2:** Allgemeine Lehren der Grundrechte. München: C.H.BECK, 1994. p. 782. Sobre o conceito de idoneidade, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu*, ver GALETTA, Diana-Urania. **Principio di proporzionalità e sindicato giurisdizionale nel diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1998. p. 14-21.

Essa ponderação, na proporcionalidade *stricto sensu*, conforme a jurisprudência predominante do Tribunal Constitucional Federal alemão, acaba sendo uma pesagem (autônoma em relação à literalidade do texto constitucional) entre interesses públicos e interesses privados no caso concreto. No entanto, o desprendimento do texto constitucional para ponderar interesses leva ao risco de prevalência de juízos de valor subjetivos e de difícil controle. Por tal motivo, a jurisprudência daquele Tribunal prefere controlar a proporcionalidade com base apenas na necessidade, sendo a proporcionalidade no sentido estrito invocada somente nos casos extremos em que a solução encontrada se mostrar absurda.[100]

Os direitos fundamentais não sujeitos à reserva de lei – porque assim deseja a Constituição – também podem entrar em colisão com outros direitos fundamentais, visto que, pela natureza das coisas, os perigos não desaparecem.[101] Situação análoga é a dos direitos fundamentais sujeitos a limites por reserva de lei que não vem a ser editada ou que, apesar de editada, seja demasiadamente genérica ou vaga (sem atender à teoria da essencialidade).[102]

Na verdade, há casos em que não passa de aparência a observância ao princípio da reserva de lei: não há diferença entre uma omissão legislativa sobre os pressupostos da limitação à divulgação da informação e uma lei que se refira genericamente, por exemplo, à "segurança pública" como hipótese de exceção à divulgação.[103] É inegável que tais regras dispõem sobre temas difíceis de serem tratados abstratamente pelo legislador,[104] contudo, um detalhamento maior se impõe[105], haja vista que o que se dese-

---

[100] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 69-70.

[101] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 75.

[102] Em sentido contrário, ver PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 77 (e nota de rodapé 52).

[103] PERLINGEIRO, Ricardo. The Codification of the Right of Access to Information in Latin America. **Páginas A&B: Arquivos e Bibliotecas**, Portugal, 3ª Série, n. 3, p. 119-128, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2441585>. Acesso em: 15 mar. 2016. Sobre as críticas ao caráter "vago" do direito à informação na República Dominicana, ver SKOUFIAS, Emmanuel; NARITA, Renata; NARAYAN, Ambar. Does Access to Information Empower the Poor? Evidence from the Dominican Republic. **World Bank Policy Research Working Paper**, 6895, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2445212>. Acesso em: 14 mar. 2016.

[104] Sobre a dificuldade de intepretação abstrata de conceitos jurídicos indeterminados, ver MAURER, Hartmut. op. cit.. p. 141. Sobre conceitos e termos no direito da informação, ver BACHILO, Illaria L., **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3. 2015. Acerca da notória dificuldade de definir "privacidade", ver BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. **Constitutional and administrative law**. 14. ed. London: Pearson, 2007. p. 513.

[105] Sobre a possibilidade de redução do caráter indeterminado das normas, inclusive das cláusulas gerais, por meio de "definições", ver GUASTINI, Riccardo. Interpretare e argomentare. In MESSINEO, Francesco et al. **Trattato di Diritto Civile e Commerciale.** Milano: Giuffrè, 2011. p. 56. Sobre interpretação abstrata e interpretação autêntica, ver MESSINEO, Francesco et al. **Trattato di Diritto Civile e Commerciale.** Milano: Giuffrè, 2011. p. 81-90. Sobre as cláusulas gerais, conceitos jurídicos indeterminados, interpretação abstrata e definições legais, ver WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 448-450.

ja com o princípio da reserva de lei, nesses casos, é realmente evitar, o quanto possível, uma infinita gama de intepretações em poder das autoridades públicas. [106]

O fato é que as colisões ocorrem e precisam de soluções pelas autoridades e tribunais soluções tais que não se deem sob pressupostos menos exigentes do que nos casos em que o legislador está autorizado a "limitar" um direito fundamental. Com efeito, a técnica que melhor se ajusta à colisão de direitos fundamentais é a da interpretação sistemática, delimitando cuidadosamente o âmbito de proteção dos direitos fundamentais.[107]

5.1.2. Reserva de lei na América Latina

Para o Comitê Jurídico, "as exceções ao direito de acesso à informação devem ser claras, limitadas e estabelecidas por lei".[108]

É a "reserva de lei" uma jurisprudência da Corte Interamericana, em que "as exceções ao direito à informação devem estar previamente fixadas por lei como garantia de que não decorram do arbítrio do poder público"[109]. Nesse contexto, uma norma qualquer, como um regulamento, não corresponderia à expressão "leis" contida no art. 30 da Convenção Americana[110], que está assim disposto:

> *As restrições permitidas, de acordo com esta Convenção, ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, não podem ser aplicadas senão de acordo com* ***leis*** *que forem promulgadas* ***por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas****.*

Em El Salvador, a Corte Suprema não hesitou em apontar a natureza "de reserva legal" dos limites que podem ser impostos ao exercício do direito de acesso à informação, dado que, como todo direito fundamental, suas restrições somente podem ser estabelecidas mediante lei formal, observando que:

---

[106] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentença C-491/07, de 27 de junho de 2007. Expediente D- 6583. Câmara Plena. Bogotá: 2007. Disponível em: <http://bit.ly/1Kh5Uht>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[107] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 76-77. Pieroth e Schlink rejeitam um modelo de direitos fundamentais baseado em um suporte fático amplo (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 160). Conforme Virgílio Afonso da Silva, a técnica do sopesamento tem sido associada à insegurança jurídica (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 148) e um suporte fático amplo dos direitos fundamentais relacionado com a inflação judiciária (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 150). Sobre a reserva legal e a atuação judiciária complementar, ver CASAL H., Jesús María. **Los derechos fundamentales y sus restricciones**. Caracas: Legis, 2010. p. 142, 145, 158.

[108] **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 6.

[109] Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 89.

[110] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinão Consultiva OC-6/86, de 9 de maio de 1986, solicitada por pelo Governo da República Oriental do Uruguai. §§ 26-29. Disponível em: <http://bit.ly/211Erzf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

> *[...] uma restrição ao exercício desse direito, como tal, deve ser discutida e aprovada pelos representantes daqueles que serão afetados por ela, num processo que precisamente se caracterize por ser público e transparente. A necessidade de uma lei formal contribui para a segurança jurídica quanto ao exercício desse direito e para o respeito às faculdades do Estado para restringi-lo, de modo a proibir a criação arbitrária de obstáculos ao acesso à informação mediante decisões estatais distintas das leis emitidas pelo Legislativo.* [111]

Dos Comentários oficiais ao art. 41 da Lei Modelo Interamericana consta que o princípio da reserva da lei compreende "as definições realizadas por meio da legislação e também da jurisprudência, das quais resultaria uma definição das exceções".[112] A Constituição do Panamá impõe que haja um ato administrativo fundamentado **em lei** para excepcionar o acesso à informação,[113] e a Constituição do Equador indica que "não existirá reserva de informação exceto nos casos expressamente estabelecidos na lei".[114] (grifo nosso).

Com igual orientação daqueles Comentários à Lei Modelo, segundo os quais "rejeita-se a expressão ordem pública por ser sumamente vaga e poder ocasionar absusos na sua aplicação",[115] a Corte Constitucional colombiana rechaça "**as normas genéricas ou vagas**, que podem terminar se tornando uma **espécie de permissão geral às autoridades para manterem em segredo toda informação que discricionariamente considerarem adequada**. Para que isso não ocorra, e tampouco inverta a regra geral da publicidade, a lei deve estabelecer, com clareza e precisão, o tipo de informação que pode ser objeto de sigilo, as condições nas quais tal sigilo pode se impor aos cidadãos, as autoridades com o poder de aplicá-lo e os sistemas de controle que operam sobre as ações que por tal razão permaneçam sigilosas´".[116] (grifo nosso).

A Corte Interamericana entende que a limitação por lei deve responder a um objetivo da Convenção (art. 13.2), o de que as ingerências devem ser necessárias para assegurar o "respeito aos direitos ou a reputação dos demais" ou "a proteção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas".[117] Dessa forma, na dicção da Corte,

---

111 SALA DE LÓ CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR. Sentença de 5 de dezembro de 2012 (expediente 13-2012. Disponível em: < http://bit.ly/1QkDDNt>. Acesso em: 20 fev. 2016..

112 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Comentários ao art. 41.

113 **Constitución política de la República de Panamá**. Art. 43.

114 **Constituición Política del Ecuador**. Art. 18.2.

115 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Comentários ao art. 41.

116 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentença C-491/07, de 27 de junho de 2007. Expediente D- 6583. Fundamento jurídico 11.

117 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 90.

as exceções devem ser necessárias em uma sociedade democrática, o que implica estarem orientadas à satisfação de um interesse público imperativo. Para atender a esse objetivo, deve-se escolher a opção que restrinja, em menor escala, o direito protegido, ou seja, a exceção deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser idôena para alcançar esse legítimo objetivo, interferindo, na menor medida possível, no exercício efetivo de um direito.[118]

A exceção ao direito à informação mediante proporcionalidade consta explicitamente de parte da legislação nacional latino-americana, como, por exemplo, a da Colômbia[119], Guatemala[120], México[121], Nicarágua[122] e República Dominicana[123]. No mesmo sentido, encaminham-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional do Peru[124], da Suprema Corte do México[125], do *Tribunal Supremo de* Justicia da Venezuela[126] e da Corte Suprema argentina, que, entretanto, vincula-se ao princípio da razoabilidade[127].

5.1.3. As limitações do direito à informação para proteção dos interesses públicos e interesses privados

A Lei Modelo Intermericana estabelece exceções ao acesso a informações quando houver ofensa a interesses privados ou a interesses públicos.

---

118 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. §§ 89-91; Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. § 229; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. § 85. Sentença de 22 de novembro de 2005. Disponível em: <http://bit.ly/1pxOJGe>. Acesso em: 13 fev. 2016; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ricardo Canese vs. Paraguai. § 96. Sentença de 31 de agosto de 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1nNE7gT>. Acesso em: 2 jan. 2016; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. §§ 121 e 123. Sentença de 2 de julho de 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1cUfkCo>. Acesso em: 2 jan. 2016.

119 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 3 caput, e art. 4, frase 3.

120 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 26.3.

121 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 11, 104, III, e 149.

122 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 3.7, c).

123 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 20, § II.

124 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC 1797-2002-HD/TC. Sentença de 29 de janeiro de 2003. Lima: 2003. Disponível em: <http://bit.ly/1myQ1Rp>. Acesso em: 13 fev. 2016.

125 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA LA NACIÓN. **Reglamento Concordado de la Suprema Corte de Justicia la Nación e del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal Transparencia y Aceso a la Información Pública Gubernamental, y la interpretación jurisprudencial de ambos instrumentos**. 3. ed. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2014. p. 115. Disponível em: <http://bit.ly/1Xq7f0x>. Acesso em 14 fev. 2016.

126 Caso Asociación Civil Espacio Público vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

127 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CSJN, Fallos, C. 830. XLVI. § 23. 2014.

No rol de interesses privados, enumera: (i) o direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, saúde ou segurança; (ii) os interesses comerciais e econômicos legítimos; e (iii) as patentes, direitos autorais e segredos comerciais.[128]

No que tange a interesses públicos, após condicionar o limite ao acesso à informação a um risco claro, provável e específico de um dano significativo, o qual deverá ser definido de maneira mais detalhada mediante lei, enumera o seguinte rol:

> *(i) segurança pública; (ii) defesa nacional; (iii) futura provisão livre e franca de assessoramento das autoridades públicas e entre elas; (iv) elaboração ou desenvolvimento efetivo de políticas públicas; (v) relações internacionais e intergovernamentais; (vi) execução da lei, prevenção, investigação e indiciamento criminal; (vii) habilidade do Estado para gerenciar a economia; (viii) legítimos interesses financeiros da autoridade pública; (ix) exames e auditorias, bem como processos de exame e de auditoria;[129] e (x) quando a permissão do acesso constituir uma violação às comunicações confidenciais, incluindo a informação legal que deve ser considerada privilegiada.[130]*

Com lógica semelhante, entre interesses privados e interesses públicos, as leis nacionais prescrevem as exceções ao acesso à informação, tais como as do Brasil[131], Chile[132], Colômbia[133], El Salvador[134], Equador[135], Guatemala[136], Honduras[137], México[138], Nicarágua[139], Panamá[140], Peru[141], República Dominicana[142] e Uruguai[143].

Entretanto, demasiadamente genérica e sucinta é a Lei do Paraguai, cujo art. 22, ao dispor sobre as exceções à informação, prescreve apenas que "a informação pública reservada é aquela que foi qualificada ou determinada como tal na forma expressa pela lei".[144]

---

[128] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, a).

[129] **Model Inter-American Law on Access to Information**. art. 41, b).

[130] **Model Inter-American Law on Access to Information**. art. 41, c).

[131] **Lei 12.527**. Arts. 23-26.

[132] **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 21.

[133] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Arts. 18, 19.

[134] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 19, 24.

[135] **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 17, 18.

[136] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 21-23.

[137] **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 16, 17.

[138] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 113, 116.

[139] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 15.

[140] **Ley de Acceso a la Información.** Arts. 14, 15.

[141] **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Arts. 15, 15-A e 15-B.

[142] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Arts. 17, 18.

[143] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 8-10.

[144] **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Art. 22.

5.1.4. Interesses comerciais e segredo industrial

A respeito dos interesses comerciais como fundamento para excepcionar o acesso à informação, tratando-se de negócios financiados pelo poder público, decidiu o Supremo Tribunal Federal brasileiro que:

> *O segredo como ´alma do negócio´ consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao* sub judice*, tanto mais que quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em ´esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico´ capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.*[145]

É um exemplo em que o Tribunal, na ausência de lei, em vez de ponderar interesses em colisão, aplicando uma ingerência (limite de limite), reduziu o campo de incidência da proteção dos interesses comerciais, isto é, entendeu que não se afasta o acesso à informação quando os interesses comerciais envolvem o poder público. Ademais, pode-se dizer que o precedente em tela reconheceu que recursos públicos, mesmo no plano do direito privado, levam ao dever do Estado de prestar informações. No mesmo sentido, está a Lei de Honduras, que impõe a transparência a qualquer relação comercial e contratual que tenha relação com o Estado[146].

A lei brasileira protege o sigilo da propriedade intelectual oriunda de atividade econômica do Estado ou de pessoa ou entidade privada que mantenha vínculo com o poder público,[147] o que se distancia da ideia de que o Estado tem o dever de informação nas relações jurídicas de direito privado. Na República Dominicana, a proteção do segredo industrial e dos interesses comerciais envolvendo o poder público é preservada enquanto houver possibilidade de a divulgação causar danos econômicos.[148]

5.1.5. Relações internacionais

No caso de uma ONG que requereu ao Ministro do Poder Popular para Relações Exteriores informação acerca do trâmite que leva à ratificação do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela decidiu, em 2012, que não havia obrigação de dar resposta porque, de acordo com a Constituição,

---

145 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 33.340, Distrito Federal. Acórdão de 26 de maio de 2015. Brasília: 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1Pv8o1y>. Acesso em: 13 fev. 2016.

146 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 7.

147 **Lei 12.527**. Art. 22.

148 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 17, i).

tanto a oportunidade em que deva ser promulgada a Lei que aprova um tratado ou convênio internacional, quanto a definitiva ratificação ou adesão destes dependem de competências discricionárias do Presidente da República, de acordo com os usos internacionais e a conveniência da República. [149]

5.2. Limites de limites do direito de acesso à informação

As reservas de lei permitem que o legislador interfira nos direitos fundamentais. Ocorre que, na função de limitar os direitos fundamentais, o legislador também encontra limites: são os limites dos limites, e o mais significativo deles é o princípio da proporcionalidade. [150]

Como os limites de limites são considerados parte integrante dos direitos fundamentais,[151] é compreensível que, se o limite depende de lei, a exceção a esse limite também se sujeitará à lei prévia, o que, entretanto, na prática, nem sempre se sucede.

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os limites dos limites do direito à informação se manifestam de dez formas distintas: quatro delas são genéricas a todas as exceções; as outras seis, específicas a determinados limites.

No grupo dos limites de limites aplicáveis a todas as exceções (genéricos): na primeira forma, não raro, é entregue a autoridades e juízes, por meio da técnica da ponderação para identificar o interesse que sofrerá maior dano, entre a divulgação e o sigilo, como expressão da proporcionalidade em sentido estrito: em geral, nos casos em que o dano sofrido pela restrição à divulgação (em prol do sigilo) for superior ao dano sofrido pelo sigilo (em favor da divugação)[152]. A segunda, nos casos de graves violações de direitos humanos[153]. A terceira, sujeitando o sigilo a um termo suspensivo, ou seja, a uma temporalidade definida em lei. [154] A última, que admite a divulgação parcial, quando possível destacar a publicidade da parte sigilosa. [155]

Quanto aos limites dos limites específicos, a Lei Modelo Interamericana prevê quatro exceções à proteção do direito à privacidade, nos casos de consentimento

---

[149] SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caso Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) vs. Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Sentença 249, de 20 de março de 2012. Caracas, 2012. Disponível: <http://bit.ly/209E0UY>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[150] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 66-67.

[151] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 66. Canotilho associa os limites dos limites à necessidade da lei de ingerência atender a requisitos constitucionais (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997. p. 411 Et seq.).

[152] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 44

[153] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 45.

[154] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 43.

[155] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 42.

prévio do interessado, de informação evidentemente pública, referentes à função de empregado público, e no caso em que tenham transcorrido 20 anos do falecimento do interessado; [156] e duas exceções à proteção do interesse público, sobre fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas, quando a política pública já tenha sido aprovada.[157]

5.2.1. Interesse público prevalente

Segundo a Suprema Corte canadense, "segue-se que, para exercer adequadamente esse critério, deve-se pesar as considerações a favor e contra a divulgação, incluindo o interesse público na divulgação".[158] É principalmente na busca pelo interesse público prevalente, pelo critério da proporcionalidade, que se orienta a discricionariedade administrativa nos limites de limites do acesso à informação.[159]

Consta da Lei Modelo Interamericana (art. 44) que "nenhuma **autoridade pública** pode negar-se a indicar se um documento está ou não em seu poder ou negar a divulgação de um documento, [...] **salvo se o dano causado ao interesse protegido for maior que o interesse público de obter acesso à informação**".[160] (grifo nosso).

Em El Salvador, a lei impõe como condição ao sigilo a demonstração de que o dano que possa se produzir com a liberação da informação seja maior do que o interesse público em conhecer a informação em questão.[161] Com igual redação, as leis da

[156] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 41, a), §§ 1 e 2.

[157] **Model Inter-American Law on Access to Information.** Art. 41, b), §§ 1 e 2.

[158] SUPREME COURT OF CANADA. Baker v. Canada [Minister of Citizenship and Immigration]. [1999] 2 S.C.R. 817. § 53, 56, 65. Sentença de 7 de setembro de 1999. Disponível em: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1717/index.do>. Acesso em: 13 fev. 2016; KAZMIERSKI, Vincent. Lights, Judges, Access: How Active Judicial Review of Discretionary Decisions Protects Access to Government Information**. Alberta Law Review**, v. 51, n.. 1, p. 61, 67, 70, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2669112>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[159] Sobre a busca pelo interesse público prevalente, no exercício da discricionariedade administrativa, ver PERFETTI, Luca R.. Discrezionalita' amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della societa'. **Diritto amministrativo**, v. 21., p. 309-400, 2013. Ver ainda PIÑAR MAÑAS, José Luís. Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**, Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 100. A colisão entre interesses públicos é solucionada pela técnica da ponderação (WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 427).

[160] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Capítulo IV, art. 44.

[161] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 21, c).

Guatemala[162] e do México[163]. No Brasil, referindo-se ao limite do direito à privacidade, a lei fala em "proteção do interesse público geral e preponderante".[164]

A exemplo da Lei Modelo Interamericana e das normas nacionais acima citadas, a proporcionalidade nos "limites de limites" do direito de acesso à informação manifesta-se como uma proporcionalidade *stricto sensu* e vem direcionada principalmente às autoridades públicas e, em última análise, a uma revisão judicial de ponderação em vista da ausência de uma lei que atenda à essencialidade dos interesses em colisão. A propósito, a determinação da importância e o grau de realização da finalidade da lei são fatores inerentes à técnica da ponderação, na proporcionalidade *stricto sensu*, e guardam relação com a **probabilidade de ocorrência de lesão** do bem jurídico que deve ser evitada.[165]

Nesse contexto, a situação se aproxima a de direitos fundamentais não sujeitos à reserva de lei ou a de direitos submetidos à reserva de uma lei que não é editada ou, quando editada, é vaga, isto é, a colisão (sigilo *versus* publicidade) deveria ser solucionada prioritariamente pela delimitação do âmbito de proteção de cada um dos interesses, a exemplo da jurisprudência alemã,[166] e somente quando evidente o descompasso entre os prejuízos aplicar-se-ia a ponderação típica da proporcionalidade no sentido estrito. [167]

5.2.2. Ofensa grave a direitos humanos

A ofensa grave a direitos humanos ou a direitos fundamentais, como limite de limites do direito à informação, é uma opção legislativa na busca pelo interesse público prevalente.

A Corte Interamericana tem afirmado a necessidade de afastar o sigilo sempre que houver **grave ofensa** a direitos humanos, o que se encontra externado no art. 45

---

162 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 26.3.

163 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 101, III, 104, II, e 149, III. O art. 149, III, define "proporcionalidade no sentido estrito" como "El **equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público**, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población". (grifo nosso)

164 **Lei 12.527**. Art. 31 § 3, V.

165 CASAL H., Jesús María. **Los derechos fundamentales y sus restricciones**. Caracas: Legis, 2010. p. 254. Ver STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/2:** Allgemeine Lehren der Grundrechte. München: C.H.BECK, 1994.

166 Sobre o entendimento do Tribunal Constitucional Federal acerca da possibilidade do Estado fixar e delimitar, mediante lei, o acesso a uma informação que se encontre no âmbito de responsabilidade do próprio Estado, sem que se trate de uma"ingerência", ver PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 145.

167 A falta de lei limitando um direito fundamental é lembrada por Virgílio Afonso da Silva, como no caso de dois princípios em colisão, situação que o juiz deve decidir mediante ponderação (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais.** 2. ed.. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 143).

da Lei Modelo Interamericana, *in verbis*: "As exceções […] não deverão ser aplicadas em casos de graves violações de direitos humanos ou de delitos contra a humanidade".

Com efeito, segundo a Corte I.D.H.,

> *não se trata de negar que o Governo deve seguir sendo depositário dos segredos de Estado, mas de afirmar que, em matéria tão transcendente, sua atuação deve estar submetida aos controles dos outros poderes do Estado ou de um órgão que garanta o respeito ao princípio da divisão de poderes [...]."*

Dessa forma, o que resulta incompatível com um Estado de Direito e com uma tutela judicial efetiva "não é que haja segredos, mas sim que tais segredos escapem da lei, isto é, que o poder tenha âmbitos em que não seja responsável por não estarem regulados juridicamente e, portanto, permanecerem à margem de todo sistema de controle".[168] Registra a Corte I.D.H. que:

> *É essencial que, para garantir o direito à informação, os poderes públicos atuem de boa-fé e realizem diligentemente as ações necessárias para assegurar a efetividade desse direito, especialmente quando se trata de conhecer a verdade do ocorrido, em casos de violações* ***graves de direitos*** *humanos, como os desaparecimentos forçados e a execução extrajudicial do presente caso.*[169] *(grifo nosso).*

A *Suprema Corte de Justicia* do México estabeleceu um limite ao "limite" da reserva (exceção) em averiguações prévias em processos penais. A exceção consiste na impossibilidade de alegar como causa de reserva a uma investigação: "Não se pode alegar o caráter reservado quando a averiguação prévia investigue fatos constitutivos de graves violações a direitos humanos ou delitos contra a humanidade".[170] O direito à informação é superior "frente aos interesses que pretendem limitá-lo, assim como sua operatividade por regra geral frente às limitações que excepcionalmente se estabeleçam na lei".[171]

Nessa linha, a de que as **graves** violações a direitos humanos fundamentais e a delitos contra a humanidade afastam qualquer exceção ao acesso à informação, são

---

[168] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. §§ 180-182. Sentença de 25 de novembro de 2003. Disponível em: <http://bit.ly/1RPU6OH>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[169] Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil.

[170] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en Revisión 168/2011. Consideração 3. Sentença de 30 de noviembre de 2011. México: 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1KNwk3w>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[171] Sentença de 30 de noviembre de 2011. México: 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1KNwk3w>. Acesso em: 13 fev. 2016. Consideração 1.

exemplos a lei de El Salvador[172] e a do México[173]. Deve ser registrado, porém, que variadas leis têm sido imprecisas sobre o assunto, na medida em que se referem genericamente a violações a direitos fundamentais ou a direitos humanos, e não apenas a "graves" violações, o que, na prática, traz insegurança na aplicação da regra, a exemplo da legislação do Brasil[174], Colômbia[175], Equador[176], Guatemala[177], Peru[178], República Dominicana[179] e Uruguai[180].

5.2.3. Divulgação parcial

A divulgação parcial, como limite do limite ao acesso à informação, evita manter sob sigilo desnecessário parte das informações. Encontra-se prevista expressamente

---

172 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 19, parágrafo único: "Não pode ser invocado o caráter de reservado quando se trate da investigação de violação grave de direitos fundamentais ou de delitos de transcendência internacional". Entretanto, de acordo com o art. 34, d), mediante a "ordem judicial" é possível afastar o sigilo.

173 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 5 caput e 115, I. Dispõe o art. 5 caput: "Não se poderá classificar como reservada aquela informação que estiver relacionada com violações graves a direitos humanos ou delitos contra a humanidade, em conformidade com o direito nacional ou os tratados internacionais de que o Estado mexicano seja parte". O art. 115 da referida lei dispõe que "[..]violações graves de direitos humanos ou delitos contra a humanidade [..]". Do mesmo artigo, inciso II, consta: "[..] relacionada com atos de corrupção de acordo com as leis aplicáveis". Porém, no art. 120, III, dispõe a lei mexicana que o limite ao direito à privacidade é afastado diante de uma ordem judicial, o que é muito genérico.

174 **Lei 12.527.** Art. 21: "Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso." Consta ainda da lei brasileira que, acerca do direito à privacidade, este não será invocado no caso de "cumprimento de ordem judicial" e de "defesa de direitos humanos" (art. 31 § 3, III e IV), e quando o sigilo tiver por objetivo dificultar a "apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância" (art. 31 § 4).

175 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 21, § 2: "[…] nos casos de violação de direitos humanos ou delitos de lesa humanidade […]".

176 **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 6, § 2: "Não se poderá invocar reserva quando se tratar de investigações que realizem as autoridades, públicas competentes, sobre violações a direitos das pessoas que se encontram estabelecidos na Constituição da República, nas declarações, pactos, convênios, instrumentos internacionais e no ordenamento jurídico interno."

177 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 24: "[…] de violações aos direitos humanos fundamentais ou a delitos de lesa humanidade […]". Nos arts. 29 e 32.3, admite-se a entrega da informação reservada ou confidencial sempre que houver requisição judicial.

178 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 15-C, § 7: "[…] a violação de direitos humanos ou das Convenções de Genebra de 1949 […]".

179 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 20, § II: "[…] de lesão justificada de direitos fundamentais".

180 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 12: "[…] violações de direitos humanos, ou seja, relevante para investigar, prevenir ou evitar violações dos mesmos […]".

nas leis do Brasil[181], Chile[182], Colômbia[183], El Salvador[184], Guatemala[185], México[186] e Peru[187], e na Lei Modelo Interamericana nos termos seguintes:

> *naquelas circunstâncias em que a totalidade da informação contida em um documento não esteja isenta de divulgação mediante as exceções poderá ser feita uma versão do documento que risque ou cubra somente as partes do documento sujeitas à exceção. A informação não isenta deverá ser entregue ao solicitante e tornada pública.*[188]

5.2.4. Temporalidade dos limites para proteção do interesse público

A temporalidade prevista na referida Lei Modelo Intermaericana,[189] intitulada "divulgação histórica", é também baseada na proporcionalidade e encontra paralelo na Constituição do México, que dispõe que a informação pública "somente poderá ser reservada temporariamente por razões de interesse público e segurança nacional, nos termos que fixem as leis".[190] (grifo nosso).

[181] **Lei 12.527**. Art. 7 § 2.

[182] **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 21 caput.

[183] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 21 caput.

[184] **Ley de Acceso a la informaciòn pública**. Art. 30 " No caso que o ente obrigado deva publicar documentos que contenham em sua versão original informação reservada ou confidencial, deverá preparar uma versão que elimine os elementos classificados com marcas que impeçam sua leitura, fazendo constar de nota uma razão que expresse a supressão efetuada".

[185] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 22, parágrafo único.

[186] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 137, § 1, b), e 102 § 1.

[187] **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 16.

[188] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 42.

[189] **A Model Inter-American Law on Access to Information**, no art. 43, estabelece o prazo de 12 anos, prorrogáveis por mais 12.

[190] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Art. 6 A, I.

No mesmo diapasão, estão as leis nacionais do Brasil[191], Chile[192], Colômbia[193], El Salvador[194], Guatemala[195], Honduras[196], México[197], Nicarágua[198], Panamá[199], Peru[200], República Dominicana[201] e Uruguai[202].

5.2.5. Limites dos limites para proteção do direito à privacidade

A Lei Modelo Interamericana afasta a proteção à privacidade se o interessado consente com a divulgação da informação.[203] No mesmo sentido, estão as leis do México[204], Colômbia[205], Guatemala[206] e República Dominicana[207]. No Brasil, o consentimento prévio do interessado está previsto em lei,[208] que também presume tal consentimento quando a informação for necessária ao tratamento médico do próprio interessado.[209]

A exemplo do disposto naquela Lei Modelo, não é o caso de proteger a privacidade se "ficar claro que a informação foi entregue à autoridade pública como parte da informação que deve estar sujeita ao regime de publicidade".[210] Previsão semelhante encontra-se nas leis da Colômbia[211] e do México[212], país no qual ainda se admite a publicidade "por razões de segurança nacional e saúde pública ou quando, para

---

[191] **Lei 12.527**. Arts. 23, 24, 27-30. A temporalidade na lei brasileira está graduada em três níveis: informação ultrasecreta, 25 anos; secreta, 15 anos; reservada, 5 anos (art. 24 § 1).

[192] **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 22.

[193] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 22.

[194] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 20.

[195] **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 27 e 28.

[196] **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 19.

[197] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Arts. 101, II e §§ 1 a 3, e 103, §§ 1 e 2.

[198] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 17.

[199] **Ley de Acceso a la Información**. Art. 14.9, § 2.

[200] **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 15, § 3.

[201] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 21.

[202] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 11.

[203] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, a), § 1, primeira parte.

[204] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 120 caput.

[205] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 18, parágrafo único.

[206] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 22, parágrafo único, e 31.

[207] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 19.

[208] **Lei 12.527**. Art. 31 § 1, II.

[209] **Lei 12.527.** Art. 31 § 3, I.

[210] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, a), § 1.

[211] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 18 parágrafo único.

[212] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 120, § 1, I e II.

proteger os direitos de terceiros, se exija sua publicação" [213], desde que comprovada pela autoridade[214].

Também segundo a Lei Modelo Interamericana, o direito à privacidade é afastado "quando tenham transcorrido mais de [20] anos desde a morte do indivíduo em questão",[215] regra que, entretanto, não tem paralelo nas leis nacionais latino-americanas, exceto quanto ao disposto na lei brasileira, que admite a divulgação de informação pessoal após o lapso de [100] anos da data da produção do documento correspondente.[216]

5.2.6. Informações inerentes a funções exercidas por funcionários públicos

Conforme a Lei Modelo Interamericana, a privacidade não é invocável para manter sob sigilo informações sobre funcionários públicos que tenham relação com o exercício de suas funções públicas.[217]

A propósito, a divulgação proativa da remuneração de funcionários públicos, como preconizado pela Lei Modelo[218] e nas leis de Honduras[219], El Salvador[220], Nicarágua[221] e México [222], tem suscitado debates nos tribunais latino-americanos acerca do limite à proteção da privacidade como limite ao acesso à informação.

A Corte Suprema da Nação argentina decidiu que:

> *Não se pode admitir a negativa fundada na necessidade de resguardar a privacidade dos beneficiários já que essa mera referência, quando não se vincula com dados pessoais sensíveis cuja divulgação está vedada, desatende ao interesse público que constitui o aspecto fundamental da solicitação de informação efetuada que, vale reiterar, não parece dirigida a satisfazer a curiosidade a respeito da vida privada de quem os recebem, mas a controlar eficazmente o modo pelo qual os funcionários executam uma política social.*[223]

Em consonância com a decisão da Corte argentina, o Supremo Tribunal brasileiro entendeu que:

---

213 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 120, § 1, IV.

214 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 120, § 2.

215 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, a), § 2, segunda parte.

216 **Lei 12.527**. Art. 31 § 1, I.

217 **Lei 12.527**. Art. 41, a), § 2, primeira parte.

218 **Lei 12.527**. Art. 12, b).

219 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 13.7.

220 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 10.7.

221 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 20, c).

222 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 70, VIII.

223 Fallo CSJN Caso CIPPEC. § 27.

as verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.[224] *Entretanto, a possibilidade de negar a divulgação da remuneração de funcionários públicos na Internet, sob o fundamento de que deve ser preservada a privacidade e intimidade individual, está pendente de solução no Supremo Tribunal Federal.*[225]

Contrariamente à limitação do acesso à informação acerca de funcionário, no Paraguai, a *Corte Suprema de Justicia* determinou que a folha de pagamento dos funcionários públicos com suas respectivas remunerações constitui informação pública, a qual qualquer cidadão pode acessar em razão de se tratar de um direito humano fundamental, e não se pode alegar o direito à intimidade para impossibilitar o acesso devido a tais dados patrimoniais em uma fonte pública de informação.[226]

O Comitê de Transparência da *Suprema Corte de Justicia* do México afirma que

são públicos os dados remuneratórios acerca dos funcionários públicos, ainda que haja risco de afetar a vida ou a segurança deles. O artigo 13 IV da Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental *estabelece que se deve classificar como informação confidencial aquela que esteja em expedientes administrativos cuja difusão possa pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de qualquer pessoa. Porém, tal disposição não é aplicável às remunerações ordinárias e extraordinárias dos servidores públicos [com fundamento no artigo 7º daquela mesma lei]. Todo rendimento dos servidores públicos pelo desempenho das atividades próprias de seus cargos é informação pública, porque são despesas realizadas por um órgão estatal e pagas com as contribuições dos governados.*[227] *(tradução nossa)*

Em vez disso, na Venezuela, sobre as remunerações dos funcionários públicos, é entendimento do *Tribunal Supremo de Justicia* que tal informação:

[...] Está assinalada de maneira global nas rubricas orçamentárias que são incluídas anualmente na Ley de Presupuesto, onde são indicados os montantes conferidos a cada

---

224 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 28.178 Distrito Federal. Acórdão de 4 de março de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/209DW7H>. Acesso em: 13 fev. 2016.

225 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo 652.777 São Paulo. Disponível em: <http://bit.ly/1R1BN6l>. Acesso em: 13 fev. 2016.

226 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentença 1.306, de 15 de outubro de 2013. Asunción, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/1vNsNH0>. Acesso em: 13 fev. 2016.

227 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Criterios emitidos por el Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personale**. Criterio 01/2003. México: Comité de Acceso a la Información y Protección de datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003. p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/1V2bcXN >. Acesso em: 14 fev. 2016.

ente ou órgão da Administração Pública para as remunerações de pessoal ou nos Planos de Cargos e Salários.

Nesse caso, "não se distingue a qual funcionário pertence a remuneração" porque essa "informação pertence ao âmbito íntimo de cada individuo". E, no caso concreto, em que o requerente solicitou informação sobre o salário base e outras remunerações do pessoal da *Contraloría General de la República,* incluindo sua máxima hierarquia, rejeitou-se a petição porque, ao juízo do máximo tribunal, o solicitante não demonstrou "como a informação solicitada seria de utilidade para a participação cidadã em prol da transparência da gestão pública", pelo que "não parece proporcional a magnitude da informação solicitada em prol da transparência da gestão fiscal, nem sequer as ações concretas para as quais se utilizaría a informação solicitada".[228]

5.2.7. Fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas

Na Lei Modelo Intermaericana, no que diz respeito a "fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas", afasta-se o segredo de "futura provisão livre e franca de assessoramento das autoridades públicas e entre elas", "elaboração ou desenvolvimento efetivo de políticas públicas" e "exames e auditorias, bem como processos de exame e de auditoria".[229]

Não há um limite equivalente ao interesse público, no direito brasileiro, apenas quanto à proteção da privacidade, sendo presumido o consentimento do interessado na divulgação de uma informação sua que seja necessária à "realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem".[230] O mesmo se passa em El Salvador[231] e na Guatemala[232].

Ao contrário, para proteção ao interesse público, no Brasil, são mantidas sob sigilo informações obtidas em pesquisas científicas sempre que necessário à "segurança da sociedade e do Estado".[233] Há uma resolução análoga na República Dominicana[234].

5.2.8. Política pública aprovada e exame ou auditoria concluídos

---

[228] SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caso Asociación Civil Espacio Público vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Sentença 745, de 15 de julho de 2010. Disponível em: <http://bit.ly/1Qdppgr>. Acesso em: 26 fev. 2016.

[229] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, b), § 1.

[230] **Lei 12.527.** Art 31 § 3, II.

[231] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 34, a).

[232] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 32.1.

[233] **Lei 12.527.** Art 7 § 1.

[234] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 17, e).

Caso a política pública tenha sido aprovada e o exame ou aditoria concluídos, segundo a Lei Modelo Interamericana, não há necessidade de manter o sigilo do conteúdo dos respectivos procedimentos.[235] No Chile, admite-se a divulgação dos procedimentos de normas editadas[236], ocorrendo o mesmo na República Dominicana[237], Peru[238] e Nicarágua[239].

6. GARANTIAS DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

As garantias para proteção de um direito fundamental podem compreender:[240] i) intepretação conforme a Constituição; ii) reconhecimento de direitos subjetivos (direitos de proteção: direito de petição; direito a um recurso jurisdicional justo – judicial e extrajudicial); iii) garantias institucionais (autoridades qualificadas, independentes e imparciais); iv) políticas públicas, incluindo-se deveres de atuação de ofício das autoridades e medidas punitivas contra aqueles que obstruem o exercício dos direitos fundamentais.

6.1. Princípio da máxima divulgação

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos observa que:

> *Para garantir o exercício pleno do direito de acesso à informação, a gestão estatal deve reger-se pelos princípios da máxima divulgação – em virtude do qual a transparência e o acesso à informação devem ser a regra geral, sujeita a limitadas exceções– e boa-fé. À luz desses princípios e do disposto no art. 13.2 da Convenção Americana, o direito de acesso à informação somente pode ser limitado cumprindo-se com os requisitos de excepcionalidade das restrições e sua consagração legal, dos objetivos legítimos, da necessidade e da proporcionalidade.*[241]

Consta da exposição de motivos da Lei Modelo Interamericana que "o direito de acesso à informação se baseia no princípio da máxima divulgação da informação" e do seu art. 8 que "toda pessoa encarregada da interpretação desta Lei, ou de qualquer

---

[235] Ver **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 41, b), §§ 2, 3.

[236] **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 21.1, b).

[237] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 17, h).

[238] **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 15-B, 4.

[239] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 15, e).

[240] PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II**. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012. p. 54, 27.

[241] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Inter-American Commission on Human Rights). **Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas**. Costa Rica: OEA, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1OrOPIQ>. Acesso em: 14 mar. 2016. p. 10.

outra legislação ou instrumento normativo que possa afetar o direito à informação, deverá adotar a interpretação razoável que garanta a maior efetividade do direito à informação".

Com efeito, para a Corte Interamericana, em uma sociedade democrática, é indispensável que o Estado se mova pelo princípio da máxima divulgação, que estabelece a presunção de que toda informação é acessível e sujeito a um sistema restrito de exceções.[242]

Portanto, ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o princípio da máxima divulgação compreende a presunção de que as informações são públicas e que o dever de interpretar normas deve estar em conformidade com essa presunção. A Lei Modelo dispõe, ainda, que a admissão de limitações ao direito à informação depende de sua proporcionalidade e do respeito à lei prévia.

Conforme a Constituição do México, "na interpretação deste direito (à informação) deverá prevalecer o principio da máxima publicidade"[243]. Também se referem expressamente ao princípio da máxima publicidade as leis de El Salvador[244], Chile[245], Colômbia[246], Guatemala[247] e as do próprio México[248].

Na Costa Rica, a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça, em 2005, utilizou o princípio da máxima divulgação para fundamentar suas decisões, indicando que:

> *No marco do Estado Social e Democrático de Direito, todas e cada uma das entidades e dos órgãos públicos que compõem a administração devem se sujeitar aos princípios constitucionais implícitos de transparência e publicidade, que devem ser a regra de toda a atuação ou função administrativa [...]*[249]

Os tribunais da República Dominicana, em precedentes de 2007, salientaram a transcendência desse princípio, da seguinte forma:

---

242 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 92; COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. p. 13-15. Igual entendimento é o de Tobel, para quem "o princípio da máxima divulgação estabelece a presunção de que toda informação detida por órgãos públicos deve ser objeto de divulgação e que esta presunção pode ser superada apenas em circunstâncias muito limitadas" (MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.).

243 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Art. 6º A, I.

244 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 4, a), 5.

245 **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 11, d).

246 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 2.

247 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art 3.1, 8.

248 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 7, 8, VI.

249 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Recurso de Amparo. Exp. 04-012878-CO, Res. 2005-03673. Considerando III - I. Sentença de 6 de abril de 2005. Costa Rica: 2005. Apud COMISSÃO INTERMAERICANA DE DIREITOS HUMANOS. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. p. 62.

É preciso esclarecer que os Estados democráticos devem ser regidos pelos princípios de publicidade e transparência em suas gestões públicas, para que assim as pessoas possam exercer seu controle democrático, que se reverte em uma legitimação das atuações daqueles que lidam com a coisa pública.[250]

6.2. Direito à informação como direito universal

O caráter universal do direito à informação está ressaltado na Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação,[251] que prevê a possibilidade de um requerimento anônimo ou de um requerimento sem justificativa, em consoância com o entendimento da Corte Interamericana de que "o controle social que se busca com o acesso à informação sob controle do Estado é motivo suficiente para atender a um requerimento de informação, sem que se exija do requerente uma afetação direta ou um intresse específico".[252]

O mesmo se passa com a Constituição do Peru, em que "todos têm o direito de solicitar sem expressar uma causa à informação necessária",[253] com a Constiuição do México, em que "toda pessoa, sem necessidade de demonstrar algum interesse ou justificar sua utilização"[254], e com a legislação do Brasil[255], Colômbia[256], El Salvador[257], Guatemala[258], México[259], Nicarágua[260], Panamá[261], Paraguai[262], Peru[263] e Uruguai[264].

Acerca da universalidade do direito à informação, a Corte Constitucional da República da Colômbia estabeleceu sobre sua titularidade, alcance e conteúdo que:

É titular do direito de acessar a informação pública toda pessoa, sem exigir nenhuma qualificação ou interesse particular para que se entenda que tem direito a solicitar e

---

250 TRIBUNAL CONTENCIOSO TRIBUTARIO Y ADMINISTRATIVO. Exp. N° 30-07-00078. Sentença n° 024 de 27 de abril de 2007. Santo Domingo Este (República Dominicana), 2007. Disponível em: <http://bit.ly/1R1DpwO>. Acesso em 13 fev. 2016.

251 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Capítulo I, art. 5, d), e).

252 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 157.

253 **Constitución Política del Peru**. Art. 2.5.

254 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Art. 6º A, III.

255 **Lei 12.527**. Arts. 3 II, 10 §3.

256 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 25, parágrafo único.

257 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 2.

258 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 41, parágrafo único.

259 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 16.

260 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 28, parágrafo único.

261 **Ley de Acceso a la Información**. Art. 2, § 1.

262 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.** Art. 4.

263 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 7.

264 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 3.

receber tal informação em conformidade com as regras que estabelecem a Constituição e o projeto de lei. Essa disposição se ajusta aos parâmetros constitucionais do direito de petição, de informação e do livre acesso aos documentos públicos, aos princípios da função pública que consagram os artigos 20, 23, 74 e 209 da Carta. [265]

A Corte Suprema de Justiça do Panamá decidiu que o Ministério de Desenvolvimento Agropecuário havia obstado o acesso à informação ao solicitar a demostração de interesse do peticionário:

não tendo caráter confidencial ou de acesso restrito, o peticionário se encontrava plenamente legitimado para solicitar [a informação], pelo que a exigência de legitimidade por parte da autoridade demandada não era necessária para o fornecimento das cópias. [266]

Em sentido oposto, na Venezuela, pela interpretação que a Sala Constitucional deu ao alcance desse direito, não seria possível apresentar uma soliciação anônima nem injustificada, pois sua jurisprudência estabeleceu requisitos para o exercício daquele direito da seguinte maneira:

Com caráter vinculante, a partir da publicação desta decisão, na ausência de lei expressa e para salvaguardar os limites do exercício do direito fundamental à informação, faz-se necessário: i) que o solicitante da informação manifeste expressamente as razões ou os propósitos para os quais requer a informação; e ii) que a magnitude da informação que se solicita seja proporcional à utilização e uso que se pretenda dar à informação solicitada […].[267]

6.3. Direito de petição e direito a uma decisão fundamentada

6.3.1. Requerimento administrativo

O princípio em questão orienta que:

Devem ser implementadas regras claras, justas, não discriminatórias e simples a respeito do manejo de requerimentos de informação. Essas regras devem incluir prazos claros e razoáveis, a previsão de assistência para aquele que solicite a informação, o acesso gratuito ou de baixo custo e que, neste caso, não exceda as despesas da cópia ou envio

---

[265] CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentença C-274/13. Bogotá, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/1eSJx6c>. Acesso em: 12 fev. 2016.

[266] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ. Sentença de 27 de dezembro de 2011. Expediente 1068-10 (Accíon de Habeas Data). Disponível em: < http://bit.ly/1Q8567b>. Acesso em: 15 mar. 2016.

[267] Caso Asociación Civil Espacio Público vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

da informação. As regras devem dispor que, quando negado o acesso, devem ser fornecidas, em tempo razoável, as razões específicas.[268]

Na dicção da Lei Modelo Interamericana, o acesso à informação é um direito individual em que o requerente deve ser livre de qualquer discriminação que possa basear-se na natureza da solicitação, e que o atendimento a ela deve ser gratuito ou ter um custo que não exceda o custo de reprodução dos documentos.[269]

Do art. 20 ao art. 40, a Lei Modelo detalha o procedimento ideal para a solicitação de informações em poder de autoridades administrativas, dos quais vale destacar os seguintes pontos:

A solicitação pode ser por qualquer meio (art. 20); solicitação sujeita a registro e recibo, com nome do funcionário responsável pelo acompanhamento (art. 21); solicitações sem custos (art. 22); atendimento às solicitações pela ordem cronológica de apresentação e sem discriminação (art. 23); da solicitação deve constar informações do interessado e do conteúdo da informação desejada (art. 24.1): apesar de não ser necessário que o interessado se identifique, a entrega das informações se fará pelo meio menos oneroso para a autoridade (art. 24.2); a autoridade de buscar uma intepretação razoável e, se necessário, procurar o interessado para tentar atendê-lo da melhor forma possível (art. 25); dever da autoridade de enviar a solicitação a outra autoridade que for a responsável (art. 26); terceiros interessados devem ser notificados da solicitação (art. 27); o interessado deverá pagar apenas o custo pela reprodução do documento ou informação (art. 28); as autoridades devem facilitar o acesso aos documentos originais (art. 29); deve ser publicado, no site, o nome do funcionário encarregado pelo cumprimento da lei de acesso à informação (art. 30); o funcionário responsável deve também ser ouvidor de reclamações contra o descumprimento da lei de acesso à informação (art. 31); a autoridade deve proceder à busca dos documentos tão logo receba a solicitação (art. 32); deve haver um sistema de manutenção de documentos (art. 33); promoção de esforços para encontrar documentos extraviados (art. 34); prazo máximo de 20 dias para responder a uma solicitação (art. 35); prorrogações do prazo para resposta somente em caráter excpecional (art. 36); existência de terceiros interessados não afasta o dever de atender ao parazo (art. 37); se o custo da solicitação for muito alto, deve a autoridade comunicar ao interessado, que poderá reduzir o alcance da solicitação (art. 38); não será atendida a informação na forma solicitada apenas se houver risco de danificar o documento, ofensa a direitos autoriais, ou sigilo de parte do documento (art. 39); dever de fundamentar a decisão denegatória do acesso à informação (art. 40).

---

[268] **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 5.

[269] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Capítulo I, art. 5, f), g).

Tais procedimentos podem ser encontrados, de modo similar, nas leis do Brasil[270], Chile[271], Colômbia[272], El Salvador[273], Equador[274], Guatemala[275], Honduras[276], México[277], Nicarágua[278], Panamá[279], Paraguai[280], Peru[281], República Dominicana[282] e Uruguai[283].

6.3.2. Demonstração e comprovação dos pressupostos dos limites

Segundo a Corte Interamericana, compete ao Estado afastar a presunção do dever de informação decorrente do princípio da máxima divulgação, e demonstrar e comprovar os pressupostos das exceções ao acesso à informação.[284]

No caso Gomes Lund e outros *v.* Brasil (Guerrilha do Araguaia), a Corte Interamericana decidiu que o Estado: "[…] deve fundamentar a negativa de prestar informação, demonstrando que adotou todas as medidas a seu alcance para comprovar que, efetivamente, a informação solicitada não existia […]".[285]

O princípio elaborado pelo Comitê Jurídico de que o "ônus da prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o órgão ao qual a informação foi solicitada"[286] está regulamentado pela Lei Modelo Interamericana nos seguintes termos:

> *O ônus da prova deverá caber à autoridade pública a fim de demonstrar que a informação solicitada está sujeita a uma das exceções. Em particular, a autoridade deverá estabelecer: (i) que a exceção é legítima e estritamente necessária numa sociedade democrática com base nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano; (ii) que a divulgação da informação poderia causar um dano substancial a um interesse protegido por*

---

270 **Lei 12.527**. Arts. 10-14.
271 **Ley sobre acceso a la información pública**. Arts. 12-20.
272 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Arts**. 25, 26.
273 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 61-75.
274 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Arts. 19-21 .
275 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts 16-18, 38-45.
276 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Arts. 20-22.
277 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Arts. 121-141.
278 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 26-34.
279 **Ley de Acceso a la Información**. Arts. 4-7.
280 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.** Arts. 12-20.
281 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Arts. 12, 13, 17.
282 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.** Arts. 7-16.
283 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 13-18.
284 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. §§ 93, 159.
285 Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. § 211.
286 **Principles on the right of access to information.** Ponto resolutivo 7.

esta Lei; (iii) que a probabilidade e o grau desse dano são superiores ao interesse público na divulgação da informação.[287]

Esse princípio está consagrado nas leis da Nicarágua[288], Guatemala[289], Colômbia[290], México[291], Panamá[292] e Uruguai[293], valendo destacar que a *Corte Suprema de Justicia* do Panamá assinalou que:

As instituições do Estado que neguem a outorga de uma informação por considerá-la de caráter confidencial ou de acesso restrito deverão fazê-lo através de resolução motivada, estabelecendo as razões em que fundamentam a negativa, assim como sustentá-las na Lei.[294] *(tradução nossa)*

No mesmo sentido, o Tribunal Constitucional do Chile:

em geral, todos os documentos são públicos, exceto se estiver comprometido com o direito das pessoas, a segurança na Nação ou o devido funcionamento do serviço, porém não está ao arbítrio do funcionário público negar a informação. Se este a nega, deve fundamentar sua negativa em alguma destas causas e, se o requerente não concordar, deve ser previsto um procedimento simples e célere para que o juiz resolva. [295] *(tradução nossa)*

A Suprema Corte canadense segue o mesmo entendimento, o de que deve haver fundamentação e prova referentes às causas que levam à negativa do acesso à informação:

a decisão também forneceu um lembrete de que os julgadores não podem simplesmente exercer o seu poder discricionário de recusar a divulgação de informações sem fornecer razões a favor de suas decisões ou sem considerar partes de informações que podem ser divulgadas.[296] *(tradução nossa)*

---

[287] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 53.

[288] **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 3.7, 16.

[289] **Ley de Acceso a la Información Pública.** Art. 26.

[290] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.** Art. 28.

[291] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 20 e 105, parágrafo único.

[292] **Ley de Acceso a la Información.** Art. 16.

[293] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 18.

[294] PANAMÁ. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Sentença de 5 de junho de 2012. Panamá, 2012. Expediente 748-11. Disponível em: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>. Acesso em: 21 mar. 2016.

[295] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. Rol 634-2006. Sentença de 9 de agosto de 2007. Santiago do Chile, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/1oxfXy9>. Acesso em 12 fev. 2016.

[296] Baker vs. Canada [Minister of Citizenship and Immigration], 2 S.C.R. 817, 1999

A propósito, na decisão conhecida como “os papéis do Pentágono”, a Suprema Corte dos EUA afirmou que, se o governo deseja impedir determinada publicação com base no interesse nacional, deve apresentar os motivos que sustentam sua intenção,[297] e que o governo precisa atender às exigências de prova de que os documentos reservados podem trazer um perigo real para o interesse nacional[298].

6.3.3. Efeitos da omissão administrativa

As leis do Chile[299], El Salvador[300], Equador[301], Paraguai[302] e República Dominicana[303] equiparam os efeitos da omissão administrativa em responder ao pedido de informações a uma decisão denegatória. É essa a orientação, fundada no princípio da duração razoável do processo, que foi consagrada pelo Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América.[304]

Diferentemente, a Corte Interamericana entende que, da referida omissão, extrai-se um efeito positivo,[305] isto é, o reconhecimento do dever de prestar a informação.[306]

---

297 U.S. SUPREME COURT. New York Times Co. vs. United States 403 US 713 (1971). Disponível em: <http://bit.ly/1KhjP08>. Acesso em: 13 fev. 2016. Ver também BELTRÁN DE FELIPE, Miguel; GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. **Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América**. 2. ed. Madrid: Centro de Estudos Políticos y Constitucionales, 2006. p. 381. Trecho do voto do Justice Brennan.

298 U.S. SUPREME COURT. New York Times Co. vs. United States 403 US 713 (1971). Disponível em: <http://bit.ly/1KhjP08>. Acesso em: 13 fev. 2016. p. 384-385. Trecho do voto dos Justices White e Stewart.

299 **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 24 caput.

300 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 75.

301 **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 21.

302 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Art. 20.

303 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art 10.

304 Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América, art. 8 III: “salvo disposição contrária, nos processos administrativos iniciados pelos particulares, a falta de adoção de medidas ou a falta de decisão no prazo fixado tem o efeito de indeferimento, possibilitando a interposição de recurso administrativo ou a utilização da via jurisdicional” (GRINOVER, Ada Pellegrini; PERLINGEIRO, Ricardo et al. Código Modelo de Procesos Administrativos - Judicial y Extrajudicial - para Iberoamérica. **Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal.** 1. ed. Brasília: CJF, v. 29, p. 107-120, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2250852>. Acesso em: 15 mar. 2016.

305 Sobre os efeitos da omissão administrativa, não apenas efeitos negativos (equiparando a omissão a uma decisão denegatória), mas também efeitos positivos, com anotações sobre o direito comparado, ver SADDY, A. **Silêncio administrativo no direito brasileiro.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 249 p.. Ver também HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 147-175, abr./jun. 2014.

306 Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 158.

Também, nesse sentido, situam-se as leis da Guatemala[307], Nicarágua[308], Uruguai[309], e a jurisprudência administrativa no México.[310]

No Uruguai, por exemplo, a autoridade judicial observa que um dos efeitos de não responder o requerimento de informação do particular é o surgimento da obrigação de entregar a informação solicitada ao tornar procedente o silêncio administrativo positivo: "diz a norma [art. 18 da Lei 18.381] que o interessado 'poderá cessar' ", o que, em conjunto com o parágrafo mencionado (silêncio positivo), leva a concluir que a ausência de resolução expressa, diferente do consignado na Constituição da República em relação à petição administrativa comum, supõe que se acessa – não se denega – a petição. [311] A autoridade conclui que "o ordenamento jurídico faz prevalecer o direito à informação em face da morosidade da Administração em se pronunciar". Isso em decorrência da aplicação de "uma espécie de ´regra de admissão´ similar à estabelecida na lei processual quando não houver efetiva contradição". [312]

Entretanto, essa perspectiva da Corte Interamericana, assim como a de algumas leis nacionais, em prol da divulgação (princípio da máxima divulgação), deve ser compatibilizada com os limites eventualmente impostos pelo interesse público na preservação do sigilo, de modo que o reconhecimento do dever de prestação da informação pela inércia das autoridades seja decorrência de uma presunção relativa – e não absoluta – da procedência dos argumentos do interessado.

6.4. Direito de recurso extrajudicial e judicial

Conforme o Comitê Jurídico,

> *todo indivíduo deve ter o direito de recorrer de qualquer negativa ou obstrução de acesso à informação perante uma instância administrativa. Também deve existir o direito de apelar das decisões desse órgão administrativo ante os tribunais judiciais.*[313]

A Lei Modelo Interamericana prevê três meios distintos ao alcance do indivíduo para proteção do direito à informação: (i) apelação interna ou pedido de reconsideração em face da autoridade que negou o direito à informação, como medida prévia

---

307 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 44.

308 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 35.

309 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 18.

310 INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS. Expediente: 279/09. Resolución de 25 de março de 2009. Disponível em: <http://bit.ly/1RzTVGE>. Acesso em: 19 fev. 2016.

311 URUGUAY. Tribunal de Apelaciones en lo Civil Tercer Turno. Sentença de 22 de novembro de 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1oMQbGG>. Acesso em: 14 mar. 2016.

312 URUGUAY. Tribunal de Apelaciones en lo Civil Tercer Turno. Sentença de 22 de novembro de 2011. Disponível em: <http://bit.ly/1oMQbGG>. Acesso em: 14 mar. 2016.

313 **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 8.

facultativa, aos demais meios de impugnação; (ii) apelação externa em face de outro órgão que não coincida com aquele que negou o direito à informação, como medida prévia e obrigatória à revisão judicial; (iii) revisão judicial.[314]

Da mesma forma, prescrevem as leis nacionais latino-americanas sobre acesso à informação; porém, de modo específico, apenas sobre as apelações interna e externa (na dicção da Lei Modelo Interamericana), isto é, sobre os processos administrativos (extrajudiciais) de controle interno e controle externo: Brasil[315], Chile[316], Colômbia[317], El Salvador[318], Equador[319], Guatemala[320], Honduras[321], México[322], Nicarágua[323], Paraguai[324], Peru[325], República Dominicana[326] e Uruguai[327].

A "revisão judicial" das decisões administrativas é exercida predominantemente por tribunais de competência genérica na América Latina, onde apenas a Colômbia, Guatemala, República Dominicana, Uruguai e Venezuela detêm uma jurisdição especializada em direito administrativo. Com exceção do Brasil, que se vale de um Código de Processo Civil[328], os demais países latino-americanos, no que concerne à legislação processual judicial, sujeitam-se a uma legislação processual específica de direito administrativo, aplicável subsidiariamente às revisões judiciais das decisões que negam o acesso à informação pública.

6.5. Autoridades independentes e imparciais: extrajudiciais e judiciais

Uma instituição de fundamental importância que a Lei Modelo Intermaericana consagrou – acompanhada somente por uma minoria dos Estados - foi a "Comissão de Informação" como um órgão extrajudicial autônomo e independente, destinado à promoção da efetivação do acesso à informação oficial, normativa e executiva, incluindo a

---

314 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Arts. 46-52.

315 **Lei 12.527**. Arts. 15-20.

316 **Ley sobre acceso a la información pública**. Arts. 24-30.

317 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 27.

318 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 82-102.

319 **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 22.

320 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 35, 52-60.

321 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 26.

322 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 142-188.

323 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 35-39.

324 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Arts. 21, 23-27.

325 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 11, g).

326 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Arts. 26-29.

327 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 22-30.

328 BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1Vo-jl3i>. Acesso em: 13 fev. 2016.

função jurisdicional [extrajudicial] para decidir sobre impugnações contra denegações de pedidos de acesso à informação.[329]

De modo semelhante, prescreve a Constituição do México que:

> *Serão estabelecidos mecanismos de acesso à informação e procedimentos de revisão céleres que se submeterão a órgãos autônomos especializados e imparciais estabelecidos nesta Constituição.*[330]

Tobel, já em 1999, nos seus "Princípios", propunha a criação de um órgão administrativo independente para julgar os recursos contra a denegação dos pedidos de informação:

> *Em todos os casos, a lei deve prever um direito individual de recurso para um órgão administrativo independente para lidar com uma recusa por parte de um órgão público de divulgar informações. Este pode ser um órgão já existente, como um Ombudsman ou uma Comissão de Direitos Humanos ou outro especialmente criado para este propósito.*[331]

Apesar de incipiente no cenário mundial, essa tem sido a tendência: a criação de órgãos extrajudiciais independentes sobre acesso à informação que, **sem prejuízo** dos recursos judiciais, são considerados peça chave no direito de acesso à informação.[332]

Ao lado do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vale citar o Código Modelo sobre Acesso à Informação para a África, de 2013, elaborado pela Comissão Africana de Direitos Humanos e Pessoais, o qual prevê autoridades independentes para conduzir recursos sobre acesso à informação.[333] Também são exemplos de órgãos extrajudiciais e independentes para o controle do acesso à informação: *The Commissioner*, na Sérvia;[334] *The Commissioner for Access to Public Information*, na Eslovênia;[335] o *Independent Information Commissioner*, na Libéria;[336] *The Central Information Commission,*

---

[329] **Model Inter-American Law on Access to Information**. Arts. 54-63.

[330] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Art. 6º A, IV.

[331] MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[332] MENDEL, Toby. Acess to information. In: VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007. p. 9. Ver também SNELL, Rick. Freedom of information analysis. In: VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007. p. 29.

[333] AFRICA COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE' RIGHTS. **Model Law on Access to Information for Africa.** Art. 53. Disponível em: <http://bit.ly/1xKH0qm>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[334] SERVIA. **Law on Free Access to Information of Public Importance**. Arts. 32-35. Disponível em: <http://bit.ly/1L8KAky>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[335] ESLOVÊNIA. **Access to public information Act.** Arts. 28-30. Disponível em: <http://bit.ly/1GU9DrP>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[336] LIBERIA. **The freedom of information act of 2010.** Cap. 5. Disponível em: <http://bit.ly/1DEIxm5>. Acesso em: 28 jan. 2016.

na Índia;[337] *The Information Commissioner*, na Antígua e Barbuda;[338] a *Commission for Protection of the Right to Free Access to Information of Public Character*, na Macedônia;[339] e a *Authorized Agency,* no Azerbaidjão[340].

Na América Latina, existem quatro países que adotam órgãos de controle que se inclinam para uma independência efetiva assegurada por prerrogativas previstas em lei: o Chile, com o Conselho de Transparência[341]; El Salvador, com o Instituto de Acesso à Informação Pública[342]; Honduras, com o Instituto de Comissários[343]; e o México, com o *Instituto* e os *Organismos Garantes*[344].

Essa tímida ressonância, no território latino-americano, dos órgãos de controle do acesso à informação dotados de prerrogativas para atuar com independência[345] é esperada e decorre do fato de a cultura jurídica europeia-continental (independência como atributo exclusivo de uma jurisdição final) estar enraizada no direito administrativo latino-americano e ser incompatível com o sistema dos *quasi-judicial administrative bodies* ou *administrative tribunals*, conduzindo a um *close judicial review*, típicos de um direito administrativo vinculado ao *common law*. [346]

A propósito, não se deve olvidar que países como Austrália e Canadá, vinculados ao *common law*, são os precursores do direito de acesso à informação, com experiência superior a 30 anos.[347]

Na Europa atual, vale citar a Directiva 2003/4/CE, que detém disposições que preveem um recurso extrajudicial perante uma autoridade independente e, adicionalmente, um recurso em face de um juiz ou de outra autoridade independente:

---

[337] INDIA. **Act nº 22/2005**, arts. 12 a 14. Disponível em: <http://bit.ly/1L8KPw1>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[338] ANTIGUA E BARBUDA. **The Freedom of Information act of 2004**. Arts. 35-40. Disponível em: <http://bit.ly/1JluM4C>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[339] MACEDDÔNIA. **Law on free access to information of public caracter**. Arts. 30-35. Disponível em: <http://bit.ly/1uNbmKG>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[340] AZERBAIJÃO. **Law of the Republic of Azerbaijan on right to obtain information**. Art. 44. Disponível em: <http://bit.ly/1utMCBp>. Acesso em: 28 jan. 2016.

[341] **Ley sobre acceso a la información pública**. Arts. 31-44.

[342] **Ley de acceso a la información pública**. Arts. 51-60.

[343] **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 8-11.

[344] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 8, III e IV, 30, 37-42.

[345] Sobre a falta de órgãos independentes como causa de dificuldade do desenvolvimento de uma cultura de transparência no Peru, ver BURT, Jo-Marie; CAGLEY, Casey. Access to Information, Access to Justice: The Challenges to Accountability in Peru. **SUR International Journal on Human Rights**, v. 10, n. 18, jun. 2013.

[346] Ver PERLINGEIRO, Ricardo. A Historical Perspective on Administrative Jurisdiction in Latin America: Continental European Tradition *vs*. US Influence. **British Journal of American Legal Studies – BJALS**, v.l 5(1), 2016. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2592418>. Ver também ASIMOW, Michael. Five Models of Administrative Adjudication (September 26, 2014). **Forthcoming American Journal of Comparative Law**, v. 63, 2015. Disponível em:: <http://ssrn.com/abstract=2502210>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[347] SNELL, Rick. Freedom of information analysis. In: VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007. p. 14.

> *1. Os Estados-Membros devem garantir que qualquer requerente [...] tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou* ***revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei****. [...] 2.* ***Além do recurso previsto no n. 1****, os Estados-Membros devem* ***garantir que o requerente tenha direito a um recurso [...], junto de um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial*** *estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas. [...].*[348] *(grifo nosso).*

6.6. Divulgação proativa

Na opinião do Comitê Jurídico Interamericano,

> *os órgãos públicos devem difundir informação sobre suas funções e atividades – incluindo sua política, oportunidades de consultas, atividades que afetam o público, orçamentos, subsídios, benefícios e contratos – de forma rotineira e proativa, mesmo na ausência de um pedido específico, e de maneira que assegure que a informação seja acessível e compreensível.*[349]

Com extensão análoga, quanto ao dever de difusão proativa, dispõem a legislação do Brasil[350], Chile[351], Colômbia[352], El Salvador[353], Equador[354], Guatemala[355], Honduras[356], México[357], Nicarágua[358], Panamá[359], Paraguai[360], Peru[361], República Dominicana[362] e Uruguai[363].

---

348 UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2003/4/CE. Art. 6. Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. Disponível em: <http://bit.ly/211r68x>. Acesso em: 13 fev. 2016.

349 **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 4.

350 **Lei 12.527**. Art. 8.

351 **Ley sobre acceso a la información pública**. Art. 7.

352 **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 11.

353 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 10-18.

354 **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Art. 7.

355 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 10-14.

356 **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Art. 13.

357 **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Arts. 70-80.

358 **Ley de Acceso a la Información Pública.** Arts. 20-25.

359 **Ley de Acceso a la Información**. Art. 9.

360 **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Arts. 8-11.

361 **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Arts. 5, 6.

362 **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Arts. 3, 4.

363 **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 5.

Do Capítulo II da Lei Modelo Interamericana, entre os arts. 9 e 14, consta um detalhamento do procedimento e das informações que devem ser disseminadas de modo proativo pelas autoridades, incluindo a qualificação e remuneração dos altos funcionários,[364] e as políticas públicas e a advertência de que "ninguém poderá sofrer prejuízo algum devido à aplicação de uma política pública que não tenha sido divulgada".[365]

A respeito da divulgação de políticas públicas, encontra-se em discussão, no Supremo Tribunal Federal brasileiro, um recurso contra uma decisão judicial que negou o acesso a informações e documentos sobre uma gestão municipal, sob o argumento de que haveria ingerência indevida e ofensa à separação de poderes.[366]

Na doutrina de Sommermann, a transparência entre a Administração Pública e os indivíduos, na formação de planos e programas, objetiva compensar o déficit democrático de que padece o procedimento administrativo, em contraste com o procedimento legislativo, e equilibrar os problemas que o controle judicial experimenta nos casos de ampla discricionariedade administrativa, mesmo porque a transparência em si constitui uma forma de controle.[367]

6.7. Medidas punitivas contra a obstrução do direito à informação

O princípio segundo o qual "toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação violando as regras que garantam esse direito deve estar sujeita a sanção"[368] está consagrado na Lei Modelo Interamericana, que se refere a sanções administrativas e penais, considerando crime a adulteração ou destruição de documentos que tenham sido objetivo de pedido de informação, e ilício administrativo as seguintes condutas: (i) obstruir o acesso a qualquer documento de forma contrária ao disposto na Lei Modelo; (ii) impedir que uma autoridade pública cumpra suas obrigações de acordo com a Lei Modelo; (iii) interferir no trabalho da Comissão de Informação; (iv) não cumprir as disposições da Lei Modelo; (v) omitir a criação de um documento em descumprimento de políticas ou normas aplicáveis ou com a intenção de impedir o acesso à informação; e (vi) destruir documentos sem autorização.[369]

---

364 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 12, b).

365 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Art. 13.1, 2.

366 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 865.401. Minas Gerais. Acórdão de 14 de agosto de 2015. Brasília: 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1Qwa3Xj>. Acesso em: 14 fev. 2016.

367 SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo. **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 52.

368 **Principles on the right of access to information**. Ponto resolutivo 9.

369 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Arts. 64-66.

A propósito, a Constituição do México adverte que "a inobservância às disposições em matéria de acesso à informação pública será sancionada nos termos da lei".[370]

Entre as leis que preveem sanções administrativas estão as do Brasil[371], El Salvador[372], Equador[373], Guatemala[374], México[375], Nicarágua[376], Paraguai[377] e Uruguai[378]; entre as leis que preveem sanções penais, as da Colômbia[379], Guatemala[380], Honduras[381], Panamá[382], Peru[383] e República Dominicana[384]. A lei geral do Panamá também prevê a responsabilidade civil do funcionário público que causar prejuízo aos interessados[385].

Em outra perspectiva, Tobel sustenta que:

> *Os funcionários devem ser protegidos de sanções quando tiverem, razoavelmente e de boa-fé, divulgado informações de acordo com um requerimento de liberdade de informação, mesmo se, posteriormente, for verificado que a informação não estava sujeita à divulgação. Caso contrário, a cultura do segredo que envolve muitos órgãos do governo será mantida, vez que os funcionários podem ser excessivamente cautelosos sobre requerimentos de informação, para evitar qualquer risco pessoal.*[386]

O autor também chega a elevar a princípio a noção de que "indivíduos que divulgam informação sobre atuações indevidas – denunciantes – devem ser protegidos".[387]

---

[370] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Art. 6-A, VII.

[371] **Lei 12.527**. Arts. 32-34.

[372] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 77-80.

[373] **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Art. 23.

[374] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 61-63.

[375] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 206-217.

[376] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 47-49.

[377] **Ley de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental**. Art. 28.

[378] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Art. 31.

[379] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Art. 29.

[380] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 64-67.

[381] **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 27-28.

[382] **Ley de Acceso a la Información**. Arts. 22-23.

[383] **Ley de transparencia y acceso a la información pública**. Art. 4.

[384] **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Art. 30.

[385] **Ley de Acceso a la Información**. Art. 21.

[386] MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[387] MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.

6.8. Políticas públicas referentes ao acesso à informação

A definição das políticas públicas referentes à implementação do direito à informação está no âmbito de discricionariedade política do legislador e das autoridades que, entretanto, não têm autorização para esvaziar o conteúdo da proteção daquele direito fundamental.

Conforme o Comitê Jurídico Intermaericano,

> *devem ser adotadas medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação, incluindo a criação e manutenção de arquivos públicos de modo sério e profissional, a capacitação e treinamento de funcionários públicos, a implementação de programas para salientar a importância desse direito entre as pessoas, o melhoramento dos sistemas de administração e manejo de informação, e a divulgação das medidas tomadas pelos órgãos públicos para implementar o direito de acesso à informação, inclusive em relação ao processamento de requerimentos de informação.*[388]

A Lei Modelo Interamericana prescreve que o legislador deve monitorar a aplicação da lei de acesso à informação, de modo a atualizá-la sempre que necessário, e também se refere ao Ministério da Educação quanto à criação de cursos sobre direito à informação nas escolas de ensino médio e fundamental, e a órgãos de execução, para capacitação dos funcionários públicos responsáveis pela aplicação da lei de acesso à informação.[389]

Em suma, é dever dos Estados ajustar as normas jurídicas às exigências do direito à informação, promover uma cultura de acesso à informação[390], e adotar medidas para implementação adequada do acesso à informação.

No que diz respeito especificamente a medidas para implementação do direito de acesso à informação, segundo a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,[391]

> *Em primeiro lugar, o Estado deve elaborar um plano que lhe permita satisfazer, de modo real e efetivo, o direito de acesso à informação em um período razoável de tempo. Essa*

---

388 Principles on the right of access to information. Ponto resolutivo 10.

389 **Model Inter-American Law on Access to Information**. Arts. 67 a 70.

390 Na República Dominicana, as organizações comunitárias ocuparam papel de destaque na promoção de uma cultura de acesso à informação (SKOUFIAS, Emmanuel; NARITA, Renata; e NARAYAN, Ambar. Does Access to Information Empower the Poor? Evidence from the Dominican Republic. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6.895, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2445212>. Acesso em: 13 fev. 2016). Ver BANISAR, David. Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information. **OECD Working Paper**, §93, mar. 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2069870>. Acessso em: 13 fev. 2016.

391 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. p. 14.

obrigação implica o dever de destinar o orçamento necessário para satisfazer, de modo progressivo, às demandas que o direito de acesso à informação gerará.

Em segundo lugar, o Estado deve adotar normas, políticas e práticas que permitam conservar e administrar adequadamente a informação. Nesse sentido, a Declaração Conjunta de 2004 dos Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE explica que ´as autoridades públicas devem ter a obrigação de cumprir padrões mínimos de gestão de arquivos´, e que ´devem-se estabelecer sistemas para promover padrões mais elevados com o passar do tempo.[392]

Em terceiro lugar, o Estado deve adotar uma política sistemática de treinamento e capacitação de funcionários públicos destinados a satisfazer, em uma cada uma de suas facetas, o direito de acesso à informação pública, bem como ´a capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de atender as solicitações de acesso à informação sob o controle do Estado sobre a normativa que rege esse direito´. Do mesmo modo, ***essa obrigação implica a capacitação de funcionários públicos em relação às leis e políticas sobre a criação e custódia de arquivos relativos às informações*** *que o Estado tem a obrigação de resguardar, administrar e produzir ou coletar. Nesse sentido, a Corte Interamericana se referiu à obrigação do Estado de proceder à ´capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de atender as solicitações de acesso às informações sob o controle do Estado* ***sobre a normativa que rege esse direito****´*[393]*." (grifo nosso)*

A propósito, conforme a Corte Intermanericana, é considerada uma atitude vulneratória do direito de acesso **o despreparo dos funcionários públicos para lidar com o tema, em especial para incoporar os parâmetros convenciais a respeito do regime de exeções**. Os Estados, portanto, devem promover, em tempo razoável, a capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos.[394]

Deve-se ter em mente que:

Os países que implementaram, com mais sucesso, suas leis geralmente têm adotado uma abordagem abrangente, garantindo que todos no governo tenham, pelo menos, uma compreensão básica da lei e de sua necessidade. Diferentes níveis de pessoal recebem formação com base em suas necessidades, desde uma intensiva e abrangente

---

[392] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión. Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão. Costa Rica, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/1R1H2Tv>. Acesso em: 13 fev. 2016.

[393] Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. § 165.

[394] Caso Claude Reyes e outros vs. Chile. §§ 164 e 165.

abordagem a conhecimentos gerais. Como observado pelo Executivo Escocês, a implementação do ´FOI não deve vir como uma surpresa para os funcionários e gerentes de qualquer organização´.[395]

As leis do Brasil[396], Colômbia[397], El Salvador[398], Equador[399], Guatemala[400], Honduras[401], México[402], Nicarágua[403] e Panamá[404] dispõem sobre o dever de promover e implementar o acesso à informação. Contudo, a despeito da Lei mexicana mencionar "profissionalismo" como o princípio que norteia os órgãos garantes[405], nenhuma delas consagra expressamente uma formação jurídica superior para os funcionários públicos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A associação do direito à informação a um direito humano fundamental, conforme declarado pelo Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA), em consonância com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, encontra-se consolidada nos sistemas jurídicos latino-americanos de origem Ibérica e é chave essencial para os legisladores, autoridades e juízes nacionais implementarem os demais princípios preconizados pela OEA.

Portanto, naqueles países, quando a legislação e os precedentes judiciais se distanciarem pontualmente de alguma das orientações da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, o foco de discussão será do ponto de vista do direito constitucional nacional. No entanto, duas questões relacionadas ao dever do Estado de garantir proteção ao direito à informação merecem destaque, na medida em que seriam mais facilmente solucionadas na arena política do que no âmbito da jurisdição constitucional.

Primeiro, a falta de formação jurídica das autoridades decisórias na América Latina enfraquece sua capacidade cognitiva e credibilidade necessárias a uma atuação que pondera interesses sob a primazia dos direitos fundamentais e que, frequentemente,

---

[395] BANISAR, David. Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information. **OECD Working Paper**,§ 91, 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2069870>.

[396] **Lei 12.527.** Arts. 40, 41.

[397] **Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional**. Arts. 30-32.

[398] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 45-47.

[399] **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 8.

[400] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 50, 51.

[401] **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 5, 6, 30, 31.

[402] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Arts. 53-55.

[403] **Ley de Acceso a la Información Pública**. Arts. 43-46.

[404] **Ley de Acceso a la Información**. Art. 26.

[405] **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Art. 8, VIII.

precisa contrariar ou suprir a ausência ou insuficiência de regulamentos ou leis sobre acesso à informação, em geral impregnadas de conceitos vagos.

A segunda questão trata das prerrogativas de independência das autoridades administrativas responsáveis pelos recursos contra as decisões que negam o acesso à informação. A proposta da Lei Modelo Interamericana, acompanhada somente por quatro países latino-americanos (Chile, El Salvador, Honduras e México), contém traços das *quase-judicial authorities* e do *close judicial review* típicos do direito administrativo vinculado ao *common law*, com difícil assimilação em uma América Latina de tradições jurídicas de *civil law*.

Dessa forma, para que o acesso à informação cumpra realmente o seu papel de controle democrático da atuação do poder público – de transcendental importância no atual contexto político-econômico dos Estados latino-americanos – não basta que a compatibilidade entre o direito nacional, os princípios da OEA e a jurisprudência da Corte I.D.H. se limite a declarações de direitos e deveres sobre o acesso à informação. É imperativo que as garantias institucionais do direito à informação sejam revisitadas, assegurando-se qualidade jurídica às funções administrativas primárias (decisão inicial) e certa dose de independência às funções secundárias (decisão em recurso), em especial as que dizem respeito à apreciação de conceitos vagos nas exceções ao direito fundamental de acesso à informação.

8. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Theorie der grundrechte.** Baden-Baden: Nomos, 1994.

ASIMOW, Michael. Five Models of Administrative Adjudication (September 26, 2014). **Forthcoming American Journal of Comparative Law**, v. 63, 2015. Disponível em:: <http://ssrn.com/abstract=2502210>. Acesso em: 13 fev. 2016.

BANISAR, David. Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information. **OECD Working Paper**,§ 91, 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2069870>.

BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. **Constitutional and administrative law**. 14. ed. London: Pearson, 2007.

BURT, Jo-Marie; CAGLEY, Casey. Access to Information, Access to Justice: The Challenges to Accountability in Peru. **SUR International Journal on Human Rights**, v. 10, n. 18, jun. 2013.

CASAL H., Jesús María. **Los derechos fundamentales y sus restricciones**. Caracas: Legis, 2010. p. 254.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Inter-American Commission on Human Rights). **Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas**. Costa Rica: OEA, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/1OrOPIQ>. Acesso em: 14 mar. 2016.

COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Principles on the right of access to information**. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). 7 de agosto de 2008. Disponível em: < http://bit.ly/1nSf3fu >. Acesso em: 2 jan. 2016.

COUTINHO, Juliana. A geometria variável do direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, ano VIII, p. 107-139, 2011.

FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de derecho administrativo**. Tradução de Legaz Lacambra, Garrido Falla, Gómez de Ortega. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1958.

GALETTA, Diana-Urania. **Principio di proporzionalità e sindicato giurisdizionale nel diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1998.

GARCÍA MACHO, Ricardo. **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 52.

GRINOVER, Ada Pellegrini; PERLINGEIRO, Ricardo et al. Código Modelo de Procesos Administrativos - Judicial y Extrajudicial - para Iberoamérica. **Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal.** 1. ed. Brasília: CJF, v. 29, p. 107-120, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2250852>. Acesso em: 15 mar. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais: dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 147-175, abr./jun. 2014.

KAZMIERSKI, Vincent. Lights, Judges, Access: How Active Judicial Review of Discretionary Decisions Protects Access to Government Information**. Alberta Law Review**, v. 51, n.. 1, p. 61, 67, 70, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2669112>. Acesso em: 13 fev. 2016.

MENDEL, Toby. Acess to information. In: VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007. p. 6.

MENDEL, Toby. **O Direito a Informação na América Latina.** UNESCO, 2009. Disponível em: < http://bit.ly/1MVf6BA >. Acesso em: 2 jan. 2016.

MENDEL, Toby. **The Public's Right to Know.** Principles on Freedom of Information Legislation. London: ARTICLE 19, 1999. Disponível em: <http://bit.ly/1lYHR4n>. Acesso em: 13 fev. 2016.

MESSINEO, Francesco et al. **Trattato di Diritto Civile e Commerciale.** Milano: Giuffrè, 2011.

PERFETTI, Luca R.. Discrezionalita' amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della societa'. **Diritto amministrativo**, v. 21., p. 309-400, 2013.

PERLINGEIRO, Ricardo. A Historical Perspective on Administrative Jurisdiction in Latin America: Continental European Tradition *vs*. US Influence. **British Journal of American Legal Studies – BJALS**, v.l 5(1), 2016. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2592418>.

PERLINGEIRO, Ricardo. The Codification of the Right of Access to Information in Latin America. **Páginas A&B: Arquivos e Bibliotecas**, Portugal, 3ª Série, n. 3, p. 119-128, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2441585>. Acesso em: 15 mar. 2016.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte Staatsrecht II.** 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2012.

PIÑAR MAÑAS, José Luís. Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**, Madrid: Marcial Pons, 2010.

SADDY, A. **Silêncio administrativo no direito brasileiro.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 249

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SKOUFIAS, Emmanuel; NARITA, Renata; NARAYAN, Ambar. Does Access to Information Empower the Poor? Evidence from the Dominican Republic. **World Bank Policy Research Working Paper**, 6895, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2445212>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/2:** Allgemeine Lehren der Grundrechte. München: C.H.BECK, 1994.

STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II:** Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung**.** München: C.H.BECK, 1980.

VILLANUEVA, Ernesto (Org.). **Derecho de la información**. México: UNAM, 2007.

WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito Administrativo**. v. 1. Tradução de Antônio F. de Souza. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/1Q4OEYe>.